



**Hanzehogeschool
Groningen**
University of Applied Sciences

Meer impact in zicht!

onderzoek naar de toepassing van sociale
voorwaarden in gemeentelijke aanbestedingen

Claudia van Orden | februari 2021

share your talent. **move** the world.

Meer impact in zicht!

**onderzoek naar de toepassing van sociale
voorwaarden in gemeentelijke aanbestedingen**

Claudia van Orden | februari 2021

Eindrapportage van door SIA gefinancierd post doc project
'Sociale ondernemingen: social impact en aanbestedingen',
september 2018 – maart 2021.

Inhoudsopgave

1. Inleiding 7
2. Onderzoeksmethoden 11
3. Juridische mogelijkheden 15
4. Uitkomsten enquête 19
5. Uitkomsten kwantitatieve analyse 21
6. Uitkomsten interviews 23
7. Uitkomsten deskresearch uitvoeringsregels social return 33
8. Situatie in Schotland 41
9. Samenvatting, conclusies en aanbevelingen 49

Literatuurlijst 53

- Bijlage 1: Geïnterviewde organisaties 55
- Bijlage 2: Topic list voor de interviews met gemeenten 56
- Bijlage 3: Social Benefits Questionnaire (West-Dunbarton) 57
- Bijlage 4: Onderzoeksopbrengsten 61

1. Inleiding

In dit inleidende hoofdstuk worden de aanleiding, het kader, de doelstelling en vraagstelling van het project beschreven. De begrippen sociaal ondernemen, social impact en social return worden toegelicht en er wordt een voorschot genomen op de rest van het rapport.

Dit rapport doet verslag van ruim twee jaar onderzoek naar de toepassing van sociale voorwaarden¹ in aanbestedingen in Nederlandse gemeenten, met een klein uitstapje naar Schotland. Dit door SIA gefinancierde post doc onderzoek valt binnen de onderzoekslijn naar sociaal ondernemerschap en social impact, die vanaf 2016 door de Hanzehogeschool Groningen is opgebouwd. Het project is geïnitieerd vanuit de aan het Instituut voor Rechtenstudies verbonden lectoraten Juridische Aspecten van Ondernemerschap en Human Capital. In de onderzoeksagenda's van beide lectoraten wordt vanuit verschillende perspectieven aandacht besteed aan het stimuleren van sociale ondernemingen en de groei van de werkgelegenheid, door arbeidsparticipatie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt te helpen bevorderen.

Kader

Sociale ondernemingen zijn er primair op gericht om een maatschappelijk probleem op te lossen. Dan valt bijvoorbeeld te denken aan CO₂-reductie, stimuleren arbeidsparticipatie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, bevorderen van cohesie in een wijk, of een andersoortig impactgebied. Daarmee vervullen sociale ondernemingen in feite een publieke taak. In tegenstelling tot publieke instellingen kiest dit type ondernemers er voor om dit te doen in de vorm van een onderneming. Er zijn verschillende definities van 'sociale onderneming' in zwang, maar typische kenmerken zijn in elk geval dat een maatschappelijke missie voorop staat én dat de onderneming niet volledig afhankelijk is van overheidsinkomsten, maar althans voor een deel (minimaal 30%) omzet uit de markt haalt (SER, 2015).

Omdat een sociale onderneming erop gericht is een maatschappelijk probleem op te lossen, wil hij ook graag kunnen verantwoorden wat voor maatschappelijke (of social) impact hij met zijn onderneming maakt. Deze social impact is niet altijd in geld uit te drukken. Stel bijvoorbeeld dat je als sociaal ondernemer een werkloze jongere in dienst neemt. Voor deze jongere betekent het hebben van werk dat hij weer een dagritme kan opbouwen; dat hij zijn eigen geld verdient, waaraan hij zelfvertrouwen kan ontleen; dat hij collega's heeft waar hij een sociaal netwerk

¹ In de Buying Social Guide gebruikt de Europese Commissie (2011) de term 'social conditions', dit kan vertaald worden met 'sociale voorwaarden', daarom wordt in dit onderzoek het begrippenpaar 'sociale voorwaarden' gehanteerd. Het gaat hier niet slechts om internationale sociale voorwaarden (dus social return in de keten en inkoop in armere landen), maar om alle mogelijke sociale aspecten die in inkoop kunnen worden meegenomen.

mee opbouwen kan, etc. Dit alles heeft een belangrijke waarde, waar sociale ondernemers voor stáán.

Dit onderzoek richt zich alleen op het impactgebied *arbeidsparticipatie*. Van de naar schatting zo'n zesduizend sociale ondernemingen in Nederland is het grootste deel ook gericht op het bevorderen van arbeidsparticipatie (Social Enterprise NL, 2020). Ze bieden werk of begeleidingstrajecten naar werk aan, bedoeld voor diverse categorieën mensen met een (grote) afstand tot de arbeidsmarkt.

Aanleiding

Uit vooronderzoek bleek dat op arbeidsparticipatie gerichte sociale ondernemingen graag (meer/betere) opdrachten verkrijgen van hun eigen gemeenten. Een gemeente heeft er immers ook belang bij om werklozen aan het werk te krijgen, omdat dit uitkeringskosten bespaart. Sociale ondernemingen hebben er dan ook behoefte aan om bij het verwerven van opdrachten beloond te worden juist voor hun social impact. In opdrachtverstrekkingen is echter vaak nog vooral prijs doorslaggevend. En zelfs als er aanvullend al sociale criteria gehanteerd worden, dan passen deze vaak niet bij de manier waarop sociale ondernemingen hun social impact graag willen laten zien. Bovendien maken opdrachtgevers nog weinig gebruik van de mogelijkheden die er zijn om in opdrachtverstrekkingen voorrang te geven aan sociale ondernemingen. Soms zijn ze er ook simpelweg niet goed van op de hoogte. Daarin staat Nederland overigens niet alleen, dit fenomeen treedt ook in andere Europese landen op, waardoor de mogelijkheden voor sociale ondernemingen om opdrachten van lokale overheden te verkrijgen, niet optimaal benut worden (Pirvu & Clipici, 2016).

Gemeenten zijn inmiddels wel redelijk gewend om van opdrachtnemers 'social return on investment' te vragen. Rotterdam was in 1996² de eerste gemeente die met de zogenaamde '5%-regeling' inschrijvers vroeg om tijdelijke arbeidsplaatsen te creëren voor mensen met afstand tot de arbeidsmarkt. Hierin kunnen deze mensen werkervaring opdoen, met een grotere kans op doorstroom naar een reguliere baan. Dergelijk social return beleid is inmiddels in veel Nederlandse gemeenten ingevoerd.

Social return beleid is meestal uitgewerkt in een vorm waarbij een opdrachtnemer een bepaald percentage (bijvoorbeeld 5%) van de aanneemsom moet besteden aan het creëren van werkplekken voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, tijdens de uitvoering van de opdracht. Voor sociale ondernemingen gaat dit beleid niet ver genoeg, omdat het onvoldoende ruimte geeft aan het verdisconteren van

daadwerkelijke social impact. Immers, stel dat een werkloze de kans krijgt om voor een half jaar mee te werken aan een aanbestede opdracht. Als die persoon na afloop van het project weer op straat staat is niet te verwachten dat de impact van deze tijdelijke werkplek op de persoon uiteindelijk positief is.

Een belangrijke doelstelling van onze onderzoekslijn 'sociaal ondernemerschap en social impact' is dan ook om sociale ondernemingen verder te kunnen helpen bij het verkrijgen van opdrachten in gemeentelijke aanbestedingstrajecten en om gemeenten te kunnen adviseren over het verdisconteren van 'social impact' in aanbestedingen. Uit tal van eerdere onderzoeken blijkt dat de relatie tussen sociale ondernemingen en lokale overheden weliswaar zeer wenselijk is, maar moeizaam verloopt. Er is derhalve ruimte voor verbetering, met name op het gebied van inkoop en aanbesteden (zie bijvoorbeeld Europese Commissie, 2015; KplusV, 2018; Social Enterprise NL, 2018).

In dat kader hebben we de afgelopen jaren ook aan het RAAK-MKB project 'Social Impact Beloond' gewerkt, waarin we voor sociale ondernemingen een eenvoudig instrument voor het meten van social impact ontwikkeld hebben, dat opdrachtgevers eventueel ook kunnen gebruiken bij het gunnen van opdrachten aan sociale ondernemingen (Oden et al, 2021). Gelijktijdig aan het RAAK-project is onderhavig postdoc-project uitgevoerd. Beide projecten sluiten bij elkaar aan, waarbij onderhavig project ingaat op aanbestedingstrajecten in Nederlandse gemeenten, met een kleinschalige internationale vergelijking.

Onderzoeksvragen

De vragen die in dit onderzoek centraal hebben gestaan zijn de volgende:

1. Welke juridische mogelijkheden zijn er voor aanbestedende diensten om sociale voorwaarden te stellen in opdrachtverstrekking?
2. In hoeverre en op welke manier gebruiken gemeenten sociale voorwaarden in opdrachtverstrekking en voorkeursbeleid voor sociale ondernemingen?
3. In hoeverre zijn er verschillen in (1) en (2) tussen Nederland en Schotland?

We hebben in dit project een (kleinschalige) internationale vergelijking gemaakt tussen de Nederlandse situatie en die in Schotland, omdat Schotland (a) een aparte rechtsvorm voor sociale ondernemingen heeft (in tegenstelling tot Nederland), (b) een wettelijk verplichting kent om sociale voorwaarden in (grote) aanbestedingen op te nemen en (c) een grote onderzoekstraditie op het gebied van sociale ondernemingen heeft, waardoor we relatief veel bronnen voor literatuuronderzoek en secundaire analyse konden gebruiken.

² Zie bijvoorbeeld <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/5-regeling-rotterdam-helpt-522-mensen-aan-baan.681069.lynkx?pageStart=6> (laatst geraadpleegd 15 februari 2021)

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt allereerst toegelicht op welke verschillende manieren het onderzoek is uitgevoerd. Vervolgens vindt u in hoofdstuk 3 een overzicht van de juridische mogelijkheden die de Aanbestedingswet 2012 biedt voor het toepassen van sociale voorwaarden in aanbestedingen. In de vier hoofdstukken die daarop volgen vindt u de uitkomsten van die verschillende praktijkstudies. Hoofdstuk 4 schetst de uitkomsten van een initiële enquête; hoofdstuk 5 die van een cijfermatig afstudeeronderzoek naar in 2019 op TenderNed gepubliceerde aanbestedingen; hoofdstuk 6 geeft uitkomsten van aanvullende interviews weer en hoofdstuk 7 vat informatie uit gemeentelijke 'uitvoeringsregels social return' samen. In hoofdstuk 8 wordt ingegaan op de Schotse situatie, waarna in hoofdstuk 9 samenvattende conclusies en aanbevelingen zijn te vinden.



2. Onderzoeksmethoden

In de diverse deelstudies zijn verschillende manieren van informatieverzameling gebruikt. Dit hoofdstuk geeft een korte verantwoording van de gehanteerde technieken. Toegelicht wordt hoe enquêtes, interviews, en deskresearch zijn uitgevoerd. De eerste paragraaf geeft de lezer suggesties voor relevante literatuur.

Literatuur

Voor dit project is literatuur bestudeerd op verschillende terreinen, zoals sociaal ondernemerschap, social return, aanbestedingsrecht, procurement en arbeidsparticipatie. Voor details verwijzen we naar de literatuurlijst en de voetnoten.

De geïnteresseerde lezer die zich zelf nader wil verdiepen in 'sociaal aanbesteden' kunnen we de volgende bronnen aanbevelen.

Over het aanbestedingsrecht in zijn algemeenheid:

- Aanbestedingswet 2012 en Gids Proportionaliteit (bijvoorbeeld editie Ars Aequi)
- Website van [Pianoo](#), landelijk expertisecentrum voor aanbestedingen
- Handboek Aanbestedingsrecht voor overheden (Essers & Lombert, 2017)

Publicaties die specifiek ingaan op de juridische mogelijkheden die er zijn om sociale voorwaarden in aanbestedingen te stellen:

- Buying Social Guide (Europese Commissie, 2011)
- Juridisch leaflet Maatschappelijk aanbesteden (Munanza et al, 2015)

Rapporten waarin social return beleid wordt geëvalueerd:

- In de gemeente Utrecht (Nagel, 2019)
- Voor de rijksoverheid (Den Hoedt, Schofaerts en Turmel, 2014)
- In de bouwsector, in Oost-Nederland (Nijenhuis, 2013)

Enquête

Er is via het landelijke kennisnetwerk Social Return (onder voorzitterschap van Interpactum), een inventariserende digitale enquête uitgezet (gebruik makend van Enalyzer). In deze enquête is gevraagd naar manieren waarop sociale voorwaarden in aanbestedingen worden toegepast. Aan het kennisnetwerk nemen ongeveer 100 Nederlandse gemeenten (van de in totaal 355) deel. Interpactum heeft de enquête uitgezet onder de leden en er zijn 35 compleet ingevulde enquêtes terug gekomen. De resultaten zijn gepresenteerd en besproken tijdens een bijeenkomst van het kennisnetwerk, op 14 maart 2019, in Amersfoort. De uitkomsten van de enquête worden besproken in hoofdstuk 4.

Analyse TenderNed

Omdat de enquête maar door een relatief klein aantal personen was ingevuld, konden de resultaten daarvan niet meer dan een eerste indicatie geven.

Daaropvolgend hebben we derhalve een analyse gedaan van de in 2019 op TenderNed gepubliceerde aanbestedingen. We hebben in kaart gebracht hoe vaak in deze aanbestedingen sociale voorwaarden waren gesteld en op welke manieren. We hebben ons daar niet alleen gericht op gemeenten, maar op alle gepubliceerde aanbestedingen, die uiteraard ook van andere aanbestedende diensten afkomstig zijn. We hebben op gestructureerde wijze nagegaan in de aankondigingen op TenderNed of er sociale voorwaarden zijn gesteld en zo ja:

- op welke manier;
- door wat voor soort aanbestedende dienst (staat, provincie, gemeente, waterschap, publiekrechtelijke instelling in de zin van art. 1.1 Aanbestedingswet 2012);
- bij wat voor type opdracht (levering, werk, dienst);
- bij wat voor opdrachtschrijvingen (uitgedrukt met Common Procurement Vocabulary-codes, zoals neergelegd in een gemeenschappelijke woordenlijst van de EU)?

Om onze vragen te kunnen beantwoorden, hebben we een steekproef genomen van 500 van de in totaal 18.225 aankondigingen op TenderNed in het jaar 2019. Steeds is elke 36^e aankondiging bestudeerd, beginnend bij de 12^e van januari 2019. Wanneer we geen toegang tot documenten konden krijgen (bijvoorbeeld omdat verwezen werd naar Negometrix of een andere digitale omgeving), selecteerden we de direct hierop volgende aankondiging, enzovoorts.

Voor veel opdrachten verschijnen meerdere aankondigingen op TenderNed, bijvoorbeeld een voorlopige aankondiging, een rectificatie en een aankondiging van gegunde opdracht. In onze steekproef zaten (bijna) allemaal unieke opdrachten. In slechts één geval kwam het TenderNed- kenmerk (het nummer dat aan een aan te besteden opdracht gegeven wordt) dubbel voor. De 500 bestudeerde aankondigingen hebben dus betrekking op 499 unieke opdrachten. De uitkomsten van deze analyse staan beschreven in hoofdstuk 5.

Interviews

Om aanvullend op de kwantitatieve informatie, verdiepend meer informatie te verkrijgen over de toepassing van social return in Nederlandse gemeenten, zijn interviews gehouden met in totaal 13 gemeenten (zie bijlage 1). Per gemeente zijn één tot drie inkoopadviseurs en/of social return coördinatoren gesproken, over de gevolgde werkwijze ten aanzien van social return in de gemeente, alsmede over de organisatorische inbedding van hun functies. Ook zijn steeds aanbestedingsdocumenten bestudeerd, die illustratief waren voor hun werkwijze (mits we toestemming kregen om die in te zien). Bovendien is nagegaan in hoeverre

social return in beleidsdocumenten en het al dan niet aanwezige coalitieakkoord van de desbetreffende gemeenten opgenomen was. Raadpleeg bijlage 2 voor de topic list die tijdens de interviews is gebruikt. Interviews zijn opgenomen met een dictafoon en er zijn interviewverslagen gemaakt die ter goedkeuring zijn voorgelegd aan de geïnterviewden. De resultaten zijn in een overkoepelend Excel sheet geanalyseerd en deze worden geanonimiseerd besproken in hoofdstuk 6. De geïnterviewden hebben toestemming gegeven voor het noemen van de naam van de gemeente in een bijlage, de namen worden niet in de hoofdtekst genoemd.

Deskresearch uitvoeringsregels social return

In de verdiepende interviews kwam naar voren dat in Nederlandse gemeenten social return beleid op tamelijk uniforme wijze wordt toegepast. In de social return uitvoeringsregels van gemeenten vinden we vaak een zogenaamde 'bouwblokkenmethode'. We hebben willen nagaan waar die bouwblokkenmethoden in verschillen en overeenkomen, om te zien of daar lessen uit te leren zijn.

Nederland kent op dit moment 355 gemeenten. Veel van die gemeenten hebben hun 'uitvoeringsregels social return' op het internet gepubliceerd, ofwel zelf, ofwel via de (arbeidsmarkt)regio waar ze onderdeel van uitmaken. In totaal hebben we op die manier van 253 gemeenten de uitvoeringsregels kunnen vinden. Omdat sommige regio's erg groot zijn én omdat de uitvoeringsregels feitelijk niet heel erg van elkaar verschillen, hebben we er voor gekozen om die van vier grote, geografisch verspreide regio's met elkaar te gaan vergelijken. Dat zijn de volgende regio's, waarbinnen in totaal 101 gemeenten vallen:

Midden-Utrecht³, waaronder vallen: Bunnik; De Bilt; Houten; IJsselstein; Lopik; Montfoort; Nieuwegein; Oudewater; Stichtse Vecht; Utrecht; Utrechtse Heuvelrug; Wijk bij Duurstede; Woerden; Zeist.

Friesland⁴, waaronder vallen: Achtkarspelen; De Fryske Marren; Heerenveen; Leeuwarden; Noardeast-Fryslân; Ooststellingwerf; Opsterland; Smallingerland; Tytsjerksteradiel; Waadhoeke; Weststellingwerf.

Oost-Nederland⁵, waaronder vallen: Almelo; Apeldoorn; Arnhem; Barneveld; Berg en Dal; Beuningen; Borne; Dalfsen; Deventer; Dinkelland; Doesburg; Druten; Duiven; Ede; Enschede; Epe; Haaksbergen; Hardenberg; Hattum; Heerde; Hellendoorn; Hengelo; Heumen; Hof van Twente; Kampen;

3 <https://www.utrecht.nl/werk-en-inkomen/aan-het-werk/social-return/bouwblokkenmodel-social-return/> (laatst geraadpleegd 8 februari 2021)

4 <https://socialreturninderegio.nl/beleid-per-regio/friesland> (laatst geraadpleegd 8 februari 2021)

5 Zie bijvoorbeeld <http://www.socialreturningelderland.nl/index.php/nieuws/66-convenant-uniformering-social-return> (laatst geraadpleegd 8 februari 2021)

Lingewaard; Lochem; Losser; Meppel; Mook en Middelaar; Nijkerk; Nijmegen; Oldebroek; Oldenzaal; Olst-Wijhe; Ommen; Overbetuwe; Raalte; Renswoude; Rheden; Rhenen; Rijssen-Holten; Rozendaal; Scherpenzeel; Staphorst; Steenwijkerland; Tiel; Tubbergen; Twenterand; Veenendaal; Voorst; Wageningen; Westerveld; Westervoort; Wierden; Wijchen; Zevenaar; Zutphen; Zwartewaterland; Zwolle.

Noord-Oost Brabant⁶, waaronder vallen: Bernheze; Boekel; Boxmeer; Boxtel; Cuijk; Grave; Haaren; 's-Hertogenbosch; Heusden; Landerd; Meierijstad; Mill en St. Hubert; Oss; Sint Anthonis; Sint-Michielsgestel; Uden; Vught.

Vergelijking Schotland

Tot slot treft u in hoofdstuk 8 informatie aan over de wijze waarop sociale voorwaarden in Schotse aanbestedingen een plek krijgen. Waarom we hiervoor gekozen hebben, staat al kort toegelicht in de inleiding: Schotland (evenals overigens de rest van de UK) kent een speciale rechtsvorm voor sociale ondernemingen; Schotland kent een wettelijke verplichting om (bij grote aanbestedingen boven de 5.000.000 Britse Pond) sociale voorwaarden ('community benefits clauses') op te nemen in aanbestedingen; en er bestaat al een veel langere traditie van sociaal ondernemerschap dan in Nederland.

Aanvankelijk hadden we het plan om in Schotland, net als in Nederland, gemeenten (of liever gezegd: Councils) te gaan interviewen over de wijze waarop ze sociale voorwaarden toepassen in aanbestedingen. Ook hadden we een aantal sociale ondernemers willen interviewen met de vraag of het Schotse stelsel ze nou ook echt wat oplevert. De Covid pandemie gooide echter roet in het eten. Reizen naar Schotland was in bijna heel 2020 een onmogelijkheid, en net als in Nederland hadden organisaties andere dingen aan hun hoofd dan een interview houden met een onderzoeker van de Hanzehogeschool. Het leek er even op dat we via beeldbellen toch een aantal organisaties bereid hadden gevonden, maar op het laatste moment is dit toch mislukt.

Daarom kunnen we niet anders dan in hoofdstuk 8 een kleine uiteenzetting geven van de wijze waarop een en ander wettelijk geregeld is en we geven een paar voorbeelden van beleidsdocumenten van Schotse councils, waarmee we in elk geval kunnen laten zien dat de term 'community benefits' breder geïnterpreteerd wordt dan onze Nederlandse 'social return'.

3. Juridische mogelijkheden

Gemeenten (en ook sociale ondernemingen) lijken soms niet goed te weten welke verschillende mogelijkheden er zijn om met aanbestedingen social impact te maken en hoe ze deze kunnen gebruiken. Daarom zetten we in dit hoofdstuk op een rijtje welke wettelijke mogelijkheden er zijn om sociale voorwaarden te stellen in aanbestedingen.

De regelgeving omtrent gemeentelijke aanbestedingen is voor Nederland neergelegd in de Aanbestedingswet 2012 (Aw) en de Gids Proportionaliteit. Deze wetgeving is een 'vertaling' van de Europese richtlijn overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten (2014/24/EU) en de concessierichtlijn (2014/23/EU).

Aanbestedende diensten hebben de plicht om voor de publieke middelen die ze inzetten in aanbestedingen "zoveel mogelijk maatschappelijke waarde te leveren" (art. 1.4 Aw). Dit betekent dat gemeenten maatschappelijke doelstellingen (onder andere sociale, duurzaamheids- of milieudoelstellingen) meewegen in aanbestedingen. Wanneer een gemeente bijvoorbeeld een bouwopdracht verstrekt, is het inmiddels tamelijk vanzelfsprekend om niet alleen op prijs te letten, maar ook op mogelijkheden voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt om mee te doen aan dit bouwproject. In alle fasen van een aanbestedingsprocedure zijn mogelijkheden voor het stellen van sociale voorwaarden (Europese Commissie, 2011; Manunza et al., 2015). Die mogelijkheden staan hieronder per fase uiteengezet.

Fase 1: De voorbereiding van de aanbesteding

Voorbehoud sociale ondernemingen

Bij de laatste wijziging van de Aanbestedingswet 2012 in 2016 is artikel 2.82 gewijzigd, in die zin dat aanbestedende diensten de mogelijkheid hebben om bij aanbestedingen alleen sociale werkplaatsen en sociale ondernemers te laten meedingen voor een opdracht, wanneer minimaal 30% van de werknemers afkomstig is uit een doelgroep in de zin van de Participatiewet. Vóór 2016 bestond dit artikel weliswaar ook al, maar toen ging het om 50% werknemers uit de doelgroep. Andere ondernemers kunnen worden uitgesloten van mededinging naar een dergelijke voorbehouden opdracht. Deze beperking kan eventueel ook op een deel van de opdracht zien.

Percelenregeling

Een opdracht mag in kleinere deelopdrachten worden opgedeeld (percelen). De opdracht wordt dan wel in één aanbesteding op de markt gebracht, maar op de verschillende percelen kunnen verschillende ondernemers inschrijven. Bij aanbestedingen boven de Europese drempel is het zelfs zo dat kleine percelen één-op-één gegund mogen worden aan een ondernemer naar keuze. Voorwaarden hierbij zijn dat de waarde van het perceel niet hoger is dan 80.000 euro (voor

6 <https://www.bizob.nl/app/uploads/2019/03/Beleids-en-uitvoeringsregels-social-return-Noordoost-Brabant-3.0.pdf> (laatst geraadpleegd 8 februari 2021)

leveringen en diensten) of 1.000.000 euro (voor werken), en dat de waarde niet meer bedraagt dan 20% van de totale waarde van de opdracht (art. 2.18 en 2.19 Aw). Deze regeling biedt bij uitstek de mogelijkheid om opdrachten aan sociale ondernemingen te verstrekken.

Onderhandse aanbestedingen

Zoals hierboven al bij de percelenregeling is opgemerkt, lenen juist kleine opdrachten zich voor gunning aan sociaal ondernemers. In de Gids Proportionaliteit valt precies te lezen wat de richtbedragen zijn voor onderhandse aanbestedingen. Voor gemeenten (decentrale overheid) geldt dat opdrachten die betrekking hebben op een levering of dienst tot 30.000 euro 1 op 1 gegund kunnen worden en opdrachten tussen de 30.000 en 100.000 euro meervoudig onderhands, wat betekent dat 3 tot 5 ondernemers uitgenodigd worden om een offerte uit te brengen. Voor werken geldt grofweg dat opdrachten onder de 50.000 euro 1 op 1 gegund mogen worden en opdrachten tussen de 50.000 en 1,5 miljoen euro meervoudig onderhands.

Fase 2: Formuleren van de opdracht

Functionele specificaties

Een aanbestedende dienst heeft soms een opdracht die een bepaald maatschappelijk probleem oplost, of een opdracht waarin een product gespecificeerd wordt dat goed aansluit bij de kwaliteiten van sociale ondernemers. Zo kan bijvoorbeeld het begeleiden van mensen naar werk een opdracht zijn die door een gemeente aanbesteed wordt.

Bijzondere uitvoeringsvoorwaarde

Een aanbestedende dienst kan bijzondere voorwaarden verbinden aan de uitvoering van een overheidsopdracht, mits deze verband houden met het voorwerp van de opdracht en in de aankondiging of de aanbestedingsstukken vermeld staan. Dergelijke uitvoeringsvoorwaarden kunnen ook verband houden met sociale- of milieuoverwegingen (art. 2.80 Aw). Dit betekent dat een aanbestedende dienst voorwaarden mag stellen aan de wijze waarop een opdracht wordt uitgevoerd, ook in termen van inzet van mensen uit doelgroepen zoals bedoeld in de Participatiewet. In de praktijk betekent dit bijvoorbeeld dat een gemeente mag vragen dat een inschrijver instemt met het feit dat een bepaald percentage van de aanneemsom wordt besteed aan het creëren van werkplekken voor mensen uit een doelgroep.

Fase 3: Selecteren van ondernemers

Geschiktheidseisen

Bij de selectie van leveranciers, dienstverleners of aannemers kunnen in uitsluitingsgronden en geschiktheidseisen sociale criteria verwerkt worden. Gegadigden kunnen bijvoorbeeld uitgesloten worden als zij hun sociale zekerheidspremies niet hebben voldaan (artikel 2.87 lid 1 sub j Aw). Ook kunnen geschiktheidseisen worden gesteld (artikel 2.90 Aw), door bijvoorbeeld te eisen dat de inschrijver ervaring heeft met (de cultuur van) een bepaalde doelgroep.

Fase 4: Beoordelen van offertes

Gunningscriteria

Een aanbestedende dienst die de ‘economisch meest voordelig inschrijving’ vaststelt op basis van de beste prijs-kwaliteitverhouding kan sociale gunningscriteria toepassen (artikel 2.115 lid 2 sub e Aw 2012). De aanbestedende dienst kan er dan bijvoorbeeld voor kiezen om aanbieders in een plan van aanpak te laten beschrijven in hoeverre zij in staat zijn om tijdens de uitvoering van de opdracht mensen uit doelgroepen aan het werk te zetten. Deze plannen worden vervolgens beoordeeld en inschrijvers kunnen dan punten behalen op deze sociale component.

Nu de juridische mogelijkheden voor het stellen van sociale voorwaarden in aanbestedingen op een rijtje zijn gezet, geven de volgende vier hoofdstukken inzicht in de wijze waarop deze in de praktijk worden toegepast.

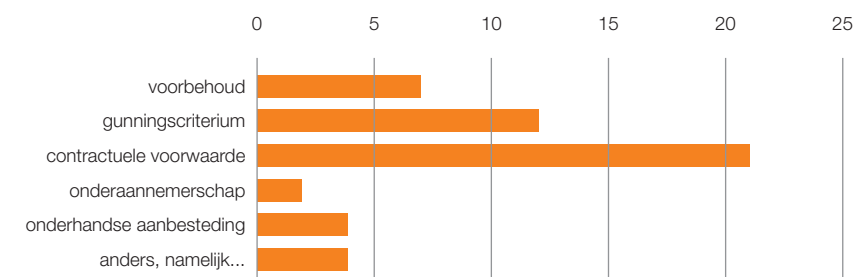


4. Uitkomsten enquête⁷

Dit hoofdstuk beschrijft de eerste indicatieve resultaten van onderzoek naar de toepassing van sociale voorwaarden in aanbestedingen door Nederlandse gemeenten. Social return als contractuele voorwaarde komt het meest voor. Monitoring geschiedt op basis van aantallen en bedragen, daadwerkelijk bereikte impact wordt daarin niet meegenomen.

Toepassing sociale voorwaarden

We hebben in maart van 2019 een korte enquête uitgezet via de landelijke kenniskring 'social return', waarbij social return coördinatoren van circa 100 (van 355) gemeenten aangesloten zijn. Van de 100 benaderde mensen hebben vierendertig mensen aangegeven welke sociale voorwaarden hun gemeente toepast (meerdere antwoorden mogelijk).



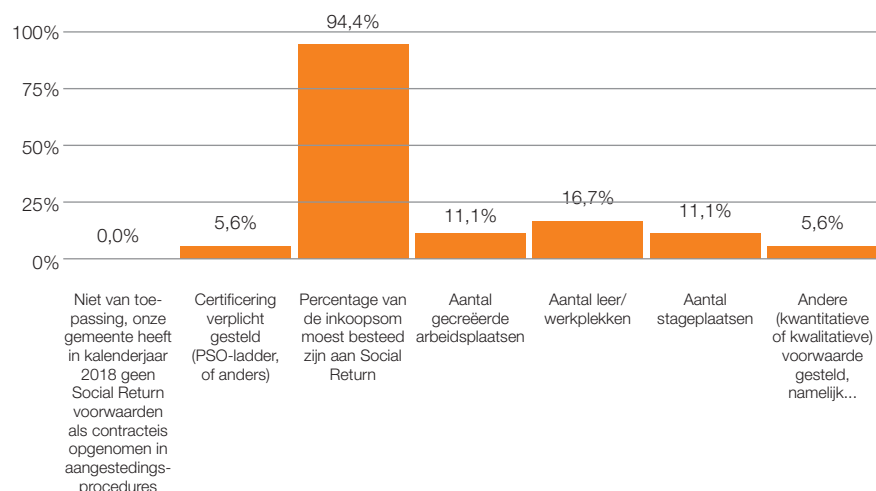
Figuur 1: enquêteresultaten toepassing wettelijk mogelijke sociale voorwaarden (N=34).

Social return wordt vooral als contractuele voorwaarde⁸ opgenomen (21 keer genoemd), vaker dan als gunningscriterium (12 keer genoemd). Zeven gemeenten hebben ervaring met het voorbehouden van opdrachten aan sociale ondernemingen. Sociale voorwaarden stellen ten aanzien van onderaannemers, of sociale ondernemingen opdrachten gunnen in enkelvoudig onderhands aan te besteden opdrachten gebeurt weinig (twee respectievelijk vier keer genoemd). Ook gaven vier respondenten aan géén sociale voorwaarden te stellen in aanbestedingen (anders, namelijk...).

In die gevallen waarin gemeenten social return als contractuele voorwaarden opnemen in een aanbesteding is dit in bijna alle gevallen geformuleerd als een vast percentage van de aanneemsom (zie figuur 2). Soms wordt een aantal te creëren werkplekken of leerwerkplekken geëist.

⁷ Deels eerder verschenen als artikel in DEAL!, oktober 2019 p. 44-45.

⁸ De wetstechnische term hiervoor is 'bijzondere uitvoeringsvoorwaarde'.



Figuur 2: enquêteresultaten formulering social return als contractuele eis (meerdere antwoorden mogelijk)

Monitoring

In de enquête hebben we ook geïnformeerd naar de manieren waarop gemeenten hun social return afspraken met opdrachtnemers monitoren. Het meest gebruikte systeem is WIZZR (39% van de respondenten geeft aan dit te gebruiken). Ook lokale monitoringsystemen (zoals Social return in de regio, voor de Noord-Nederlandse markt) worden gebruikt, evenals eigen overzichten in Excel of anderszins.

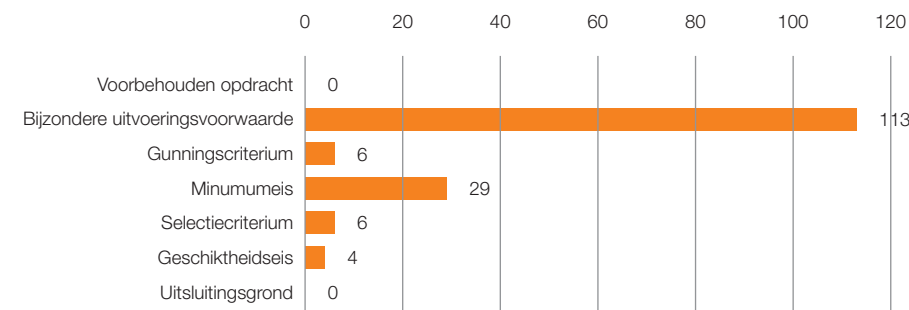
De gemeenten die monitoren letten vooral op het bedrag dat aan social return besteed wordt (94% van de respondenten kijkt of de opdrachtnemer het beloofde percentage van de aanneemsom haalt) en het aantal plaatsingen (77% van de respondenten). Het monitoren gebeurt op dit moment dus vooral op eenvoudig vast te stellen indicatoren. Daadwerkelijk bereikte social impact op de langere termijn wordt niet gemonitord. Zo weten we niet wat er op de langere termijn gebeurt met de kandidaten die aan deze opdracht hebben gewerkt. Het kan zijn dat na afloop van de opdracht de werknemer opnieuw in de uitkering raakt, met alle mogelijke gevolgen van dien (op zowel de persoon als de samenleving). Impactmeting maakt op dit moment in elk geval nog geen deel uit van de monitoring van social return afspraken.

5. Uitkomsten kwantitatieve analyse⁹

In onderstaand hoofdstuk laten we cijfermatige resultaten zien van dossieronderzoek via TenderNed. In slechts een derde van de aanbestedingen worden sociale voorwaarden gesteld. Gemeenten blijken het beter te doen dan de rijksoverheid en andere aanbestedende diensten. Het excuus dat sommige opdrachten zich niet lenen voor social return gaat niet op: we komen bij zeer uiteenlopende CPV-codes voorbeelden van sociale voorwaarden in aanbestedingen tegen. Kortom: er is nog volop ruimte voor verbetering.

Social return in een derde van de aanbestedingen

Uit het onderzoek komt naar voren dat in 161 van de 499 opdrachten social return is uitgevraagd door aanbestedende diensten. Dat komt overeen met 32 procent, ongeveer een derde.



Figuur 3: aantallen aanbestedingen waarin social return is toegepast, uitgesplitst naar wettelijke mogelijkheden (Kreeft, 2020)

In verreweg de meeste gevallen is social return als bijzondere uitvoeringsvoorwaarde opgenomen: in 113 van de 161 aanbestedingen (zie figuur x). Meestal (in driekwart van die 113 gevallen) is social return dan geformuleerd als contracteis, in een kwart van de gevallen als inspanningsverplichting.

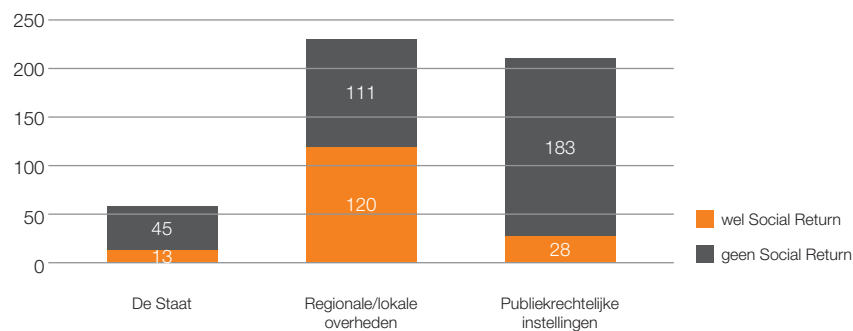
Voorbehouden opdrachten conform art. 2.82 Aw 2012 zijn in onze steekproef niet voorgekomen.

Ook is social return maar in een klein aantal gevallen als gunningscriterium opgenomen, minder dan we uit de eerdere enquête onder social return coördinatoren zouden hebben verwacht.

⁹ Deels eerder verschenen als artikel in DEALI oktober 2020, p. 32-35.

Gemeenten op kop

Lokale/regionale overheden passen relatief het vaakst sociale voorwaarden toe in aanbestedingen; publiekrechtelijke instellingen (in de zin van art. 1.1 Aw 2012) relatief het minst vaak (figuur 2). Onder lokale/regionale overheden vallen gemeenten (210 opdrachten, waarvan 114 met social return); waterschappen (12 opdrachten waarvan 3 met social return); en provincies (7 opdrachten, waarvan 3 met social return). Op zich is het niet vreemd dat gemeenten vaker social return toepassen dan andersoortige aanbestedende diensten. Gemeenten hebben immers zelf een belang bij het aan het werk helpen van mensen uit de doelgroep, omdat gemeenten verantwoordelijk zijn voor het verstrekken van bijstandsuitkeringen. In dat licht is het opmerkelijk te noemen dat nog steeds zo veel gemeenten géén social return uitvragen in aanbestedingen. In onze steekproef zaten 106 gemeenten (van de in totaal 355), waarvan er 59 in minstens één aanbestedingsopdracht social return hebben uitgevraagd (57%) en 47 gemeenten niet (43%). Dit is des te opvallender, daar die bewuste gemeenten wél social return in hun inkoopbeleid hebben opgenomen.



Figuur 4: aantallen aanbestedingen met en zonder toepassing van social return, uitgesplitst naar type aanbestedende dienst (Kreeft, 2020)

Alle opdrachten lenen zich er voor?!

Zoals verwacht wordt social return relatief het vaakst uitgevraagd bij diensten (in 59% van de gevallen) en minder bij leveringen (45%). Immers, het stimuleren van arbeidsparticipatie heeft vooral zin bij opdrachten waar mankracht aan te pas komt. Dat is bij leveringen van goederen vaak minder het geval. Volgen we dezelfde redenering, dan is het wel bijzonder dat er ook bij werken relatief weinig social return is uitgevraagd (47%). Hier lijkt nog ruimte te bestaan voor verbetering.

Wanneer we inzoomen op opdrachtomschrijvingen (CPV-codes) van de aanbestede opdrachten, dan valt op dat social return eigenlijk over de hele linie is uitgevraagd. Het is niet zo dat het in slechts een paar werksoorten (zoals groenvoorziening of schoonmaak) is uitgevraagd. In onze steekproef zijn 117 verschillende CPV-codes betrokken geweest (van de in totaal ruim 9000).

6. Uitkomsten interviews

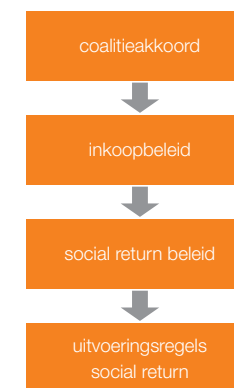
Aanvullend op de kwantitatieve resultaten zijn interviews gehouden met ‘social return coördinatoren’ van twaalf gemeenten, van verschillende omvang, door heel Nederland. Social return blijkt op een tamelijk uniforme manier te worden toegepast in gemeentelijke aanbestedingen, namelijk als minimumeis, in combinatie met contractafspraken. Er worden in dit hoofdstuk voorbeelden weergegeven van succesvolle toepassing van social return, alsmede aandachtspunten voor de toekomst, zoals genoemd door geïnterviewden.

Omvang gemeente

De gemeenten waar interviews gehouden zijn verschillen nogal in omvang, van 35.000 tot ruim 800.000. Het is niet zonder meer zo dat grotere gemeenten hun social return beleid beter op orde hebben dan kleine gemeenten, want gemeenten maken deel uit van een arbeidsmarktregio, waar social return beleid vaak voor de hele regio gezamenlijk is opgepakt. Toch was het in ons onderzoek zo dat de enige gemeente die nog helemaal niets aan social return deed op het moment dat het interview plaats vond (2019), toevallig wel een kleine gemeente is.

Beleidsdocumenten

Idealiter wordt de toepassing van social return ‘gedragen’ door het coalitieakkoord van de desbetreffende gemeente, dat zijn uitwerking vindt in Inkoopbeleid en Social Return beleid.



Figuur 5: ideaalbeeld beleidsproces social return

Er zijn er in onze groep van twaalf geïnterviewde gemeenten weinig waarin de voor de uitvoering van social return ideale trits van opeenvolgende beleidsdocumenten aanwezig is. In coalitieakkoorden worden soms algemene termen genoemd, zoals “wij willen een inclusieve gemeente zijn”, “wij koersen naar een circulaire economie”, “waarin we sociaal ondernemerschap willen stimuleren”. Inkoopbeleid is in de meeste gemeenten redelijk technisch van aard. Het beschrijft bijvoorbeeld

voor welke type aanbestedingen de afdeling inkoop geraadpleegd moet worden en onder welke bedragen budgethouders zelfstandig mogen inkopen. Maar in ongeveer de helft van de gevallen wordt in het inkoopbeleid expliciet gerefereerd aan social return, of aan Maatschappelijk Verantwoord Inkopen, wat ook duurzaamheid bevat. Sommige gemeenten hebben social return beleid en/of uitvoeringsregels omtrent social return, zonder dat er in het inkoopbeleid iets over vermeld staat.

Kortom: ook al wordt niet aan het ideaalbeeld van de opeenvolgende beleidsdocumenten voldaan, een gemeente kan wel degelijk social return beleid of uitvoeringsregels hebben. Het uitdenken van een dergelijk beleid of werkwijze lijkt niet afhankelijk van het bestaan van bovenliggend beleid, het lijkt meer af te hangen van de persoon die verantwoordelijk is voor social return in een gemeente. Dat brengt ons op de volgende vraag: hoe is social return in personele zin belegd in gemeenten?

Organisatorische inbedding

De formatie en positionering van ‘social return coördinatie’ verschilt nogal. Sommige grote gemeenten hebben wel 4 fte social return (SR-) coördinatoren in dienst, terwijl er ook (middelgrote gemeenten) zijn die helemaal geen officiële SR-coördinator hebben. Er is dan een inkoopadviseur of projectleider die verantwoordelijk is voor de uitvoering van social return. Ook de positionering van de (officiële of officieuze) SR- coördinator verschilt nogal. In de meeste gevallen is zo iemand verbonden aan het Werkgevers Service Punt (WSP), maar we zien ook constructies waarbij de SR- coördinator verbonden is aan het Sociaal Werkbedrijf (SW-bedrijf) van de gemeente, of ondergebracht is in de gemeentelijke organisatie bij bijvoorbeeld de afdeling Inkoop of zelfs bij een afdeling ‘Projecten’.

De organisatorische inbedding is van invloed op de wijze waarop de SR-coördinator effectief kan zijn binnen de gemeente. Zo kan een SR-coördinator die is gepositioneerd binnen een afdeling Inkoop weinig doen voor aanbestedingen die zich aan het oog van de afdeling Inkoop onttrekken (onderhandse aanbestedingen). Een SR-coördinator die is ondergebracht bij een afdeling Projecten zal vooral in Bouw en Infra actief kunnen zijn, omdat andere aanbestedingen vanuit andere afdelingen worden uitgezet. Positionering bij het WSP betekent dat de SR-coördinator vooral hulp biedt aan werkgevers die met een social return verplichting te maken krijgen, terwijl positionering bij een SW-bedrijf betekent dat de SR-coördinator vooral gericht zal zijn op passende plaatsingen van werknemers uit de doelgroep. De organisatorische inbedding moet passen bij de (historie) van een gemeente. In wezen hoeft het niet uit te maken wáár de SR-coördinator werkt, als men zich maar bewust is van de eventuele implicaties van de gemaakte keuzes.

Toepassing social return

Minimumeis in combinatie met contract-afspraken

De hoofdmoot van de interviews ging over de wijze waarop de gemeente social return in aanbestedingen uitvoert. Daar is in wezen een heel eenvoudig antwoord op: het gros van de gemeenten hanteert social return als minimumeis, in combinatie met contractuele afspraken. Dit betekent veelal dat standaard 5% van de opdrachtsom aan social return wordt gevraagd, bij sommige arbeidsextensieve opdrachten is dit minder (bijvoorbeeld 2%). Op het moment dat de opdracht daadwerkelijk gegund en het contract gesloten wordt, gaat de winnende ondernemer met de SR-coördinator in gesprek om afspraken te maken over de wijze waarop de SR-verplichting ingevuld gaat worden. De meeste gemeenten hanteren vaste bedragen voor bijvoorbeeld het creëren van een werk-, leerwerk- of stageplek, of voor het aanbieden van trainingen aan mensen uit de doelgroepen zoals de Participatiewet die onderscheidt. Dit overzicht van vaste bedragen voor bepaalde posten waarmee een SR-verplichting kan worden ingevuld wordt ook wel de ‘bouwblokkenmethode’ genoemd. Een voorbeeld vindt u in tabel 1.

Tabel 1: voorbeeld van een bouwblokkenmethode

Soort en evt. duur van de uitkering	Waarde Social Return inspanning (obv 1fte/jr)
< 2 jaar in WWB	€ 30.000,=
> 2 jaar in WWB	€ 35.000,=
< 1 jaar in WW	€ 10.000,=
> 1 jaar in WW	€ 15.000,=
WIA / WAO	€ 30.000,=
Wajong	€ 35.000,=
Beroepsbegeleidend (BBL) traject	€ 10.000,=
Beroepsopleidend (BOL) traject	€ 5.000,=
WSW (detachering, diensten)	Betaalde rekeningen aan SW-bedrijf
Maatschappelijk Verantwoorde activiteiten	€ 1.500,= per dagdeel van 4 uur

Er zijn ook gemeenten die weliswaar dezelfde (of vergelijkbare) posten gebruiken als in bovenstaande tabel, maar er geen standaardbedragen aan koppelen. Zij gaan uit van werkelijk gemaakt (loon)kosten. In dat geval spreken we van een ‘menukaart’ in plaats van ‘bouwblokkenmethode’. In de meeste bouwblokkenmethodes is ook een post ‘maatwerk’ of ‘overig’ of ‘MVO-activiteiten’. Hier kan bijvoorbeeld de inkoop bij sociale ondernemingen opgevoerd worden, of andersoortige activiteiten. Daar gaan we in het volgende hoofdstuk nog nader op in.

Want hoewel de bouwblokkenmethode in Nederlandse gemeenten verreweg de meest voorkomende vorm van SR-uitvoering is, verschillen gemeenten (of regio's) namelijk nog wel in de posten en bedragen die ze opnemen. Het is de moeite waard om te kijken hoe groot die verschillen zijn en of er rode draden te zien zijn in deze verschillende uitvoeringsrichtlijnen.

Gunningscriterium

Er zijn een paar gemeenten die social return bij voorkeur juist niet als minimumeis opnemen, maar als (sub)gunningscriterium. Inschrijvers mogen in dat geval zelf aangeven op welke wijze en in welke omvang ze invulling willen geven aan social return. Sommige gemeenten maken hier bovendien gebruik van innovatieve inkoopmethoden zoals Best Value Procurement (BVP), die uitgaan van de gedachte dat de markt vaak de oplossing vaak beter weet dan de aanbestedende dienst. Dat levert soms veel meer social return op dan de standaard 5% die bij een minimumeis gesteld wordt. Ook leidt deze manier van gunnen soms tot heel creatieve oplossingen, die de gemeente zelf nog niet bedacht zou hebben. Als voorbeeld: in een gemeente waar straatverlichting moest worden aanbesteed is uiteindelijk gekozen voor een offerte waarin aangeboden werd de straatverlichting gefaseerd te vervangen door LED-verlichting (wat een energiebesparing voor de gemeente opleverde), waarbij de armaturen bovendien gemaakt zouden worden in het lokale SW-bedrijf. Een oplossing die voor de gemeente niet voor de hand had gelegen, maar die voor alle betrokken partijen een verrassend voordeel opleverde. Een ander voorbeeld vindt u in het tekstkader. Dit voorbeeld betreft weliswaar geen gemeente, maar laat een innovatieve inkoopmethode zien, die veel ruimte geeft aan de inschrijver (én de aanbestedende dienst) om samen in de aanbesteding werkenderwijs invulling te geven aan sociale (en andere maatschappelijke) opgaven.

De reden dat niet méér gemeenten voor social return als gunningscriterium kiezen is vooral gelegen in de moeilijkheid die het met zich meebrengt de verschillende plannen van aanpak met elkaar te vergelijken en te beoordelen. De bouwblokkenmethode is objectiever en bovendien makkelijker te monitoren.

Voorbeeld van Provincie Overijssel: Rapid Impact Contracting

De provincie Overijssel heeft in 2019 de warme en koude drankenvoorziening opnieuw Europees aanbesteed, gebruik makend van de 'Rapid Impact Contracting' (RIC) methode. De provincie heeft het streven om in haar aanbestedingen met duurzaamheid rekening te houden in haar inkoopbeleid neergelegd: *"We kopen maatschappelijk verantwoord in. Dit betekent dat we, naast de prijs van producten, diensten en werken, sturen op de mogelijke positieve effecten van de inkoop op milieu en sociale aspecten. De partners zoeken naar de mogelijkheden om maximaal bij te dragen aan duurzaamheid."*

Bij elke aanbesteding opnieuw moet een specifieke doelstelling bepaald worden. In de onderhavige aanbesteding zijn drie Sustainable Development Goals (SDG's) gekozen, op basis van inkoopbeleid en uitgangspunten van de provincie: gezondheid en welzijn (SDG 3), innovatie en duurzame infrastructuur (SDG 9) en het herstel van ecosystemen en het behoud van biodiversiteit (SDG 15). De inschrijvers zelf hebben SDG8 nog opgevoerd (fatsoenlijke banen en economische groei).

Het shared service center, waar ook de provincie haar diensten betreft, kent een vooruitstrevend jurist, die het experiment wel aandurfde. Een opdracht wordt met RIC namelijk al gegund vóór de 'workoutfase': in de uitvraag staan ambities geformuleerd en alleen daarop wordt de opdracht gegund. Prijs speelt een marginale rol in de gunning, doordat er een plafondbedrag gekoppeld is aan de oplossing. De opdracht is expres heel breed uitgevraagd, de provincie stond open voor heel diverse soorten van dienstverlening. Ook speelt in de RIC-methodiek 'continuous improvement' een belangrijke rol. Tijdens de uitvoering van de opdracht is er volop ruimte voor verbetering. Juridisch is dat potentieel spannend, om dat de technische specificaties dus eigenlijk pas tijdens het proces geformuleerd worden. Mede op basis van het transparantiebeginsel zijn we juist gewend dat dergelijke specificaties vanaf het allereerste begin van een aanbestedingsprocedure al bekend zijn.

In de uitvraag zijn 5 ambities beschreven, die gezamenlijk de 5 gunningscriteria vormden: (1) Werkplezier en tevredenheid (woog het zwaarst); (2) Maximalisering impact op SDG3; (3) Maximalisering impact op SDG9; (4) Maximalisering impact op SDG15; (5) Maximalisering impact op SDG naar keuze.

Inschrijvers waren vrij in het beschrijven van hun bijdragen aan de SDG's, uiteraard wel volgens een aantal inhoudelijke eisen. Bij de beoordeling heeft het beoordelingsteam per ambitie een score gegeven op drie gevraagde onderdelen (visie, aanpak, kunde). Hierbij was het van belang dat de inschrijver de uitwerking van alle 5 de ambities helder, overtuigend, passend en haalbaar beschreef (SMART). Sommigen voerden spontaan aan over welke labels en certificaten ze beschikten, terwijl de provincie daar niet eens om gevraagd had.

De inschrijvingen/plannen van aanpak zijn beoordeeld aan de hand van de volgende criteria: (1) reëel; (2) toepasbaar; (3) concreet (de doelstellingen in het plan van aanpak).

Omdat de RIC-methodiek zo innovatief is en potentieel tot veel vragen bij inschrijvers kan leiden, is er veel geïnvesteerd aan de voorkant.

- Vooraankondiging gedaan
- Marktconsultatie georganiseerd
- Training georganiseerd voor inschrijvers – over de stappen in het proces

Ook kleine partijen hebben ingeschreven, maar na een grondige beoordeling is gebleken zij niet voldeden aan alle gestelde geschiktheids- en minimeisen waaraan de aanmelding minimaal dient te voldoen om voor de inschrijffase in aanmerking te komen. Helaas zijn zij afgevallen.

Wat is er goed bevallen aan deze wijze van aanbesteden? “Je kijkt veel breder, laat de leverancier de expert zijn, die is op de hoogte van de innovatieve ontwikkelingen. Je besteedt geen volledig uitgewerkte oplossing aan. Samen bedenkt je de meeste ideale oplossing. Voor het projectteam én de markt was het wel onwennig.”

Wat zou je een volgende keer anders doen? “Mensen goed meenemen, instructie geven over het beoordelen. Het is goed om veel tijd en energie te steken in het informeren van leveranciers. Dat is goed gegaan, maar de trainingen intern (voor projectteamleden, over de wijze van beoordelen) kunnen wel beter. Ook is het belangrijk om de opdrachtgever tevoren heel duidelijk te maken dat het meer tijd kost dan een reguliere procedure.”

Wat is het effect? “SDG's zijn binnen de provincie door deze aanbesteding hoog op de agenda gekomen. Bij andere eenheden komen er nu ook vragen over.”

Voorbehoud art. 2.82 Aw

Sommige gemeenten hebben gebruik gemaakt van de mogelijkheid die de Aanbestedingswet biedt om bij het aanbesteden een voorbehoud te maken voor een sociaal werkbedrijf of een sociale onderneming. Dit is bijvoorbeeld het geval geweest bij catering, postbezorging en fietsenstallingen en glasbewassing. In de meeste gevallen betrof het het lokale SW-bedrijf voor wie het voorbehoud werd gemaakt, maar in een enkel geval was het een onverwachte sociale onderneming die de opdracht dan uiteindelijk kreeg.

Onderhandse aanbestedingen

In veel gemeenten is de toepassing van social return verplicht gesteld in aanbestedingen boven een bepaalde waarde, bijvoorbeeld bij opdrachten boven de 100.000 euro, of boven de Europese drempelwaarde. Dit heeft veelal te maken met het feit dat dit inkooptrajecten zijn waar ook de afdeling Inkoop bij betrokken is en die hebben een signaleringsfunctie richting de SR-coördinator. Die kan in actie komen richting de opdrachtgever of budgethouder, om te zorgen dat er in de desbetreffende aanbesteding een SR-verplichting wordt gesteld.

Juist bij kleinere opdrachten zouden sociale ondernemingen meer in beeld komen, omdat veel sociale ondernemingen juist niet zo groot zijn. Er zijn dan ook een paar (grote) gemeenten die juist voor de kleinste typen opdrachten (bijvoorbeeld tot 25.000 euro), die eenvoudige onderhands mogen worden aanbesteed, in hun SR-beleid hebben bepaald dat deze aan lokale sociale ondernemingen moeten worden verstrekt. De gemeenten hebben een lijst opgesteld van lokale sociale ondernemingen (of sociale firma's). Deze moeten aan bepaalde criteria voldoen, zoals meer dan 30% mensen uit de doelgroepen in dienst. Als er dan kleine opdrachten te verstrekken zijn (zoals koffie, bloemen, kerstcadeaus, en dergelijke) dan zijn opdrachtgevers verplicht om het product of de dienst te betrekken van een sociale onderneming van die lijst.

Voorbeelden van succesvolle toepassing social return

Opdrachten waarin werk is gecreëerd voor mensen uit de doelgroepen, of waar relatief veel geld is besteed aan SR-activiteiten, komen we in alle sectoren tegen. De voorbeelden die gegeven worden door de geïnterviewden komen niet allemaal uit de bouw of de dienstverlening, het palet is juist verrassend divers.

Voor de hand liggende voorbeelden zijn bouwprojecten (herinrichten stationsgebied, aanleg parkeergarage, rioolrenovatie en -onderhoud, en dergelijke), waar tijdelijke werkplekken, leerwerkplekken of stageplaatsen worden gecreëerd voor mensen uit de doelgroepen, in ondersteunende functies zoals bewaken en opruimen van de bouwplaats, en eenvoudige projectwerkzaamheden. Dit zijn projecten waar vaak een substantieel aantal mensen (tijdelijk) kan worden ingezet, afhankelijk van de omvang van het project gaat het soms wel om tientallen mensen.

Een heel ander voorbeeld betreft het aanbesteden van de ‘huisadvocaat’. Dit gaat om gespecialiseerd werk, dat zich niet direct lijkt te lenen voor een social return verplichting. Toch hebben twee van de geïnterviewde gemeenten juist dit voorbeeld expliciet genoemd. Ook bij deze aanbesteding is een social return verplichting opgenomen die op verschillende manier is ingevuld. Een advocatenkantoor heeft toegezegd om gratis juridische hulp te bieden aan mindervermogenenden, in de vorm van een spreekuur. Een ander kantoor heeft de kerstpakketten voor het personeel betrokken bij een organisatie voor dagbesteding, waar mensen allerlei cadeau-artikelen produceren. Beide voorbeelden laten zien dat de social return verplichting is ingevuld op een manier die niet direct “verband houdt met het voorwerp van de opdracht” (namelijk juridische dienstverlening aan de gemeente). Strikt genomen is dit wel een voorwaarde die de wet stelt (art. 2.115 lid 2), maar in de praktijk zien we dat hier ook van wordt afgeweken, zeker bij arbeidsextensieve opdrachten, of opdrachten waar uiterst gespecialiseerd personeel voor nodig is. Ook bij aanbestedingen in het sociaal domein zien we vaak dat social return verplichtingen worden ingevuld met dergelijke wat ‘creatievere oplossingen’. Zo heeft een psychologenpraktijk (die een aanbesteding gewonnen had en daarmee een kleine social return verplichting had) een tafel voor in de spreekkamer aangeschaft bij een sociale onderneming. En een opvoedkundige praktijk heeft gratis bokslessen aan kwetsbare jongeren verzorgd en gratis extra leeslessen aan dyslectische kinderen. Zolang gemeenten hierover transparant zijn richting inschrijvers, lijkt dit een bruikbare optie. Gemeenten die we hierover gesproken hebben geven aan dat ondernemers blij zijn met deze verruimde mogelijkheden voor social return en tot nu toe hebben ze geen klachten van andere inschrijvers gehad over deze invulling. Het bovenliggende doel is immers duidelijk: het gaat om het maken van social impact.

Andere voorbeelden, waarbij de invulling van de social return verplichting juist wél weer verband houdt met het voorwerp van de opdracht, doordat mensen uit de doelgroep daadwerkelijk zijn ingezet op de uitvoering van (delen van) de opdracht, zijn onder andere:

- Stroomvoorziening evenementen;
- Bewegwijzering fietsroute;
- Bewaakte fietsstallingen;
- Onderhoud bushaltes enabri’s;
- Groenonderhoud;
- Warme drankenvoorziening;
- Postdiensten.

Aandachtspunten

In zijn algemeenheid zijn de geïnterviewden best tevreden over hoe het gaat met de uitvoering van social return in aanbestedingen. er zijn grote stappen gemaakt in de afgelopen jaren, het is inmiddels heel gewoon dat in een aanbesteding een SR-verplichting is opgenomen, ondernemers zijn hier inmiddels ook redelijk aan gewend. In de meeste gemeenten worden ondernemers ondersteund bij de invulling van hun SR-verplichting: social return coördinatoren wijzen hen op de verschillende mogelijkheden voor de invulling van deze verplichting en ze kunnen bovendien zorgen dat er ook daadwerkelijk kandidaten worden voorgesteld. Ondernemers stellen deze hulp op prijs.

Interne afstemming

Toch zijn er ook nog zaken die beter kunnen. Talloze aandachtspunten zijn tijdens de interviews benoemd. Eentje die in het oog springt, omdat deze bijna door iedereen is genoemd, betreft de interne afstemming binnen een gemeente. Social return coördinatoren en inkopers zijn meestal wel op de hoogte van het nut en de mogelijkheden van social return, maar de budgethouders en daadwerkelijke opdrachtgevers zijn meestal niet zo goed op de hoogte als zij. Het gedachtengoed van social return, namelijk dat er sociale doelstellingen met aanbestedingen te behalen zijn, die uiteindelijk voor de gemeente als totaal (en zelfs voor de hele samenleving) voordelig zijn, is nog niet in alle geledingen van gemeenten geland.

Verder is het zo dat de social return coördinatoren en/of afdeling inkoop meestal pas betrokken zijn bij aanbestedingstrajecten vanaf een bepaald bedrag (bijvoorbeeld een ton, of de Europese drempel). Opdrachten onder de drempel mogen budgethouders zelf uitzetten. Social return coördinatoren en inkopers geven aan dat budgethouders (of opdrachtgevers) niet altijd oog hebben voor het maken van social impact met hun opdrachten. Dit betekent dat er in onderdrempelige opdrachten waarschijnlijk nog veel kansen om social impact te maken onbenut blijven. Hier wordt in diverse gemeenten al hard aan gewerkt.

Regionale samenwerking

Ook wordt door enkele gemeenten gewezen op de noodzaak van meer regionale samenwerking. Het is voor ondernemers niet handig als gemeenten er verschillend social return beleid op na houden. Het is prettig als potentiële inschrijvers weten wat ze kunnen verwachten op het gebied van social return en als ook de monitoring op vergelijkbare wijze geschiedt. Zo is het voor een ondernemer ondoenlijk om voor verschillende opdrachten verschillende systemen te moeten gebruiken voor het verantwoorden van social return activiteiten in de fase van de uitvoering van het contract.

Creatieve invulling social return

Veel gemeenten gaven tijdens de interviews aan meer behoefte te hebben aan flexibeler invulling van de social return verplichtingen. Social return afspraken zijn van origine gericht op het stimuleren van arbeidsparticipatie, bijvoorbeeld door in de aanbestede opdracht werkplekken te creëren voor diverse categorieën mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Daar zijn ook opleidingsafspraken bij gekomen, zoals stageplaatsen of leerwerkplekken voor mbo'ers. Toen vlak voor de coronacrisis het aantal vacatures sterk aan het toenemen was, zagen we steeds vaker creatieve invullingen van de social return verplichting. Inkoop bij een sociale onderneming mocht opgevoerd worden als invulling, maar ook het aanbieden of inhuren van trajecten voor het 'werkfit' maken van mensen met een werkelijk grote afstand tot de arbeidsmarkt. Uit dit onderzoek blijkt dat ondernemers in de praktijk weinig bezwaren hebben tegen een creatieve invulling van social return.



7. Uitkomsten deskresearch uitvoeringsregels social return

De meeste Nederlandse gemeenten hebben in hun uitvoeringsregels social return zogenaamde 'bouwblokken' opgenomen. Dit is een overzicht van posten waarmee ondernemers een social return verplichting kunnen invullen. Deze betreffen: (1) het in dienst nemen van werkloze werkzoekenden; (2) werkervaringsplaatsen en stages; (3) overige posten. Elke post kent een bepaalde (vaste) social return waarde. In dit hoofdstuk worden de bouwblokkenmethodes van vier grote, geografisch verspreide regio's besproken. Achtereenvolgens wordt ingegaan op werkplekken, werkervaringsplaatsen en stages en overige posten.

In dienst nemen van werkloze werkzoekenden

Aan de posten die te maken hebben met het in dienst nemen van werkloze werkzoekenden is een 'inspanningswaarde' gekoppeld. Die gaat niet over werkelijke uitgaven, bijvoorbeeld aan loon of uitkeringen. De inspanningswaarde gaat over hoe groot de afstand van de doelgroep tot de arbeidsmarkt is en de inzet om die doelgroep aan betaald werk te helpen. De vier vergeleken bouwblokkenmethoden verschillen enigszins in de doelgroepen die ze onderscheiden en de waarden die ze toekennen aan de verschillende doelgroepen. Zie tabel 2 voor een samenvatting.

De regio's categoriseren hun doelgroepen op enigszins verschillende manieren, maar in wezen komt de aanpak wel een beetje op hetzelfde neer: de moeilijkst plaatsbare groepen hebben in het algemeen de hoogste SROI-waarde. Mensen die recht hebben op een uitkering op grond van de Participatiewet hebben in het algemeen een hogere SROI-waarden dan WW'ers en niet-uitkeringsgerechtigden¹⁰. Sommige regio's maken een onderscheid naar verschillende groepen binnen de Participatiewet, terwijl de regio Midden-Utrecht al die groepen samenvoegt, met uitzondering van de mensen die werkelijk tot het doelgroepenregister behoren (zie voetnoten 10 en 12). Sommige regio's maken ook onderscheid naar de duur van een uitkering of werkloosheid: hoe langer iemand al werkloos is, hoe hoger de SROI-waarde.

De regio's kennen bovendien nog 'bonussen' toe voor speciale moeilijke bemiddelbare groepen. Dit zijn extra bedragen die opgeteld mogen worden bij de bedragen die hierboven voor de diverse doelgroepen staan vermeld. Zo mag een opdrachtnemer die een statushouder in dienst neemt 10.000 euro extra van zijn SROI-verplichting aftrekken.

¹⁰ Onder niet-uitkeringsgerechtigde (nug) wordt verstaan iemand die staat ingeschreven als niet werkend-werkzoekende bij het UWV en geen uitkering ontvangt.

Tabel 2: doelgroepen in vier vergeleken bouwblokkenmethoden (bedragen in euro's)

	SROI-waarde			
Doelgroep voor werkplek	Midden- Utrecht	Friesland	Oost-Nederland	Noord-Oost Brabant
Participatiewet ¹¹	40.000	<2 jaar: 35.000 >2 jaar 40.000	<2 jaar: 30.000 >2 jaar: 40.000	(ook IAOW, IOAZ ¹²) 35.000
Doelgroep banenafpraak ¹³	50.000	40.000	40.000	
Wajong (doel- groepenregister)		40.000	40.000	35.000
WIA/WAO ¹⁴	40.000	35.000	40.000	(ook WAZ) 35.000
WSW			40.000	(inclusief indicatie beschut werk) 35.000
WW	20.000	3-12 maanden: 15.000 >12 maanden: 20.000		6-12 maanden: 15.000 >12 maanden: 30.000
Niet-Uitkerings- gerechtigde	10.000		10.000	35.000
MBO BBL ¹⁵ (leerwerkplek)	35.000 (niveau 1 t.m. 4)	nieuw contract: 15.000 bestaand contract 10.000	niveau 1 en 2: 20.000 niveau 3 en 4: 15.000	niveau 1 en 2: 20.000
MBO BOL ¹⁶ (leerwerkplek)	35.000 (niveau 1) 20.000 (niveau 2 t.m. 4)			
Leerling VSO/ PRO ¹⁷ (praktijkleerplaats)	35.000		25.000 (werkplek bieden na uitstroom)	

11 De Participatiewet vervangt de Wet sociale werkvoorziening (WSW), Wet werk en bijstand (WWB) en een deel van de Wajong. Onder de Participatiewet vallen in feite alle personen die vóór instroom een bijstandsuitkering ontvingen van een gemeente.

12 IAOW: Wet Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werklozen, of zelfstandigen (IOAZ).

13 Doelgroep banenafpraak: doelgroep van de Participatiewet met een indicatie banenafpraak van UWV, (voormalige) leerlingen uit het voortgezet speciaal onderwijs (vso) en praktijkonderwijs (pro), inwoners met een WSW-indicatie, Wajongers met arbeidsvermogen.

14 WIA: Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen; WAO: Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering

15 BBL: beroepsbegeleidende leerweg

16 BOL: beroepsopleidende leerweg

17 VSO: voortgezet speciaal onderwijs, Dit is onderwijs voor jongeren met een beperking.; PRO: praktijkonderwijs, bestemd voor leerlingen met een leerachterstand.

Tabel 3: extra op bovenstaande bedragen (in euro's), in vier vergeleken bouwblokkenmethoden

	Midden-Utrecht	Friesland	Oost-Nederland	Noord-Oost Brabant
Leeftijd >= 50 jaar	10.000	5.000	5.000	
Leeftijd >= 55 jaar		7.500		
Vast dienstverband	10.000		10.000	
Statushouder	10.000 (ook personen met een taalachterstand)		10.000	

Overigens verschillen regio's ook enigszins voor wat betreft de duur van de periode waarvoor de medewerker mag meetellen voor een SROI-verplichting. Soms telt een medewerker slechts één tot drie jaar mee, soms voor de gehele periode waarin de medewerker voor de opdrachtgever werkzaam is (en een eventuele indicatie geldt).

Opmerkelijk is dat in de regio Midden-Utrecht leerwerkplekken voor MBO'ers (zowel BBL als BOL) als werkplekken worden gezien. De andere regio's scharen deze onder werkervaringsplaatsen en stages. Dit laatste lijkt logisch wanneer we kijken naar de verschillen tussen beide vormen van MBO-onderwijs. Bij een BBL-opleiding wordt werken en leren gecombineerd in een werkleertraject. Dit betekent meestal 1 dag per week naar school en 4 dagen per week werken bij een erkend leerbedrijf. Ook bij een BOL-opleiding wordt leren en werken gecombineerd, maar het werken is dan in de vorm van een stage, meestal 1 dag per week, zodat ervaring in de praktijk wordt opgedaan. Omdat de bedragen van BBL-leerwerkplekken in alle regio's wel ongeveer overeenkomen zijn die hier nu allemaal in tabel 2 opgenomen, onder de noemer 'in dienst nemen van werkloze werkzoekenden', terwijl de SROI-waarden van BOL-stages hieronder in tabel 4 staan, in de categorie 'werkervaringsplaatsen en stages'.

Werkervaringsplaatsen en stages

Tabel 4: werkervaringsplaatsen en stages in vier vergeleken bouwblokkenmethoden

	Midden-Utrecht	Friesland	Oost-Nederland	Noord-Oost Brabant
Werkervaringsplek	In overleg met adviseur social return	7.500	750 p/m	In overleg met de adviseur social return
BOL (stage)	In overleg met adviseur social return	niveau 1 en 2: 5.000 niveau 3 en 4 en HBO: 2.500	niveau 1 en 2: 7.500 niveau 3 en 4: 5.000	niveau 1 en 2: 5.000
Leerling VSO/PRO (stage)	In overleg met adviseur social return		5.000	5.000

Een werkervaringsplek voor een HBO’er of WO’er wordt alleen in Friesland en Oost-Nederland expliciet genoemd, in de andere twee regio’s kan erover overlegd worden met de adviseur social return. Noord-Oost Brabant honoreert alleen leerwerkplekken voor niveau 1 en 2, de overige drie regio’s laten ook niveaus 3 en 4 meetellen. Friesland maakt onderscheid tussen bestaande en nieuwe BBL-contracten, waarbij een nieuw contract een hogere waarde heeft (15.000) dan een reeds bestaand BBL-contract (10.000 euro).

Overige posten

In alle regio’s kan de SROI-verplichting in overleg met de adviseur social return ook op andere manieren worden ingevuld dan met het in dienst nemen van of een stageplaats bieden aan doelgroepen. Inkoop bij sociale ondernemingen of opleidingsactiviteiten richting doelgroepen is inmiddels breed geaccepteerd als invulling van een SR-verplichting. En ook andere vormen zijn denkbaar. Zie onderstaande tabel voor een overzicht van de diverse posten in de vier vergeleken bouwblokkenmethoden. Zie bovendien het tekstkader over de RIKX. Dit is een alternatieve methode die de beoogde impact van sociale initiatieven vertaalt naar een fictieve munteenheid. Een opdrachtnemer kan dan aan zijn social returnverplichting voldoen door met RIKXen te investeren in die sociale initiatieven.

Tabel 5: andere invullingen van social return, in vier vergeleken bouwblokkenmethoden

	Midden-Utrecht	Friesland	Oost-Nederland	Noord-Oost Brabant
Opleidings en -ontwikkelkosten doelgroep social return	in overleg met de adviseur social return	Daadwerkelijk gemaakte kosten		
MVO-activiteiten		In overleg met de adviseur social return	100 / uur of factuurwaarde	In overleg met de adviseur social return
WSW		Daadwerkelijk gemaakte kosten (onderaanneming)	Factuurwaarde (detachering en/of diensten)	
Sociale inkoop	factuurwaarde		factuurwaarde	
PSO-ladder trede 1, 2 of 3			Korting op de SROI-verplichting (variërend van 10%, 25%, of 50% bij trede 1, 2 of 3	vrijstelling van SROI-verplichting, vanaf trede 2
PSO-ladder 30+			Vrijstelling van SROI-verplichting	
Hulp, steun of kennis bieden aan een sociaal initiatief	100 / uur			
Delen van kennis, expertise en/of middelen met de doelgroep social return	100 / uur of factuurwaarde			
Mobiliteit van doelgroep social return	In overleg met de adviseur social return			

Een aantal posten uit de tabel worden hier nog nader toegelicht.

- MVO-activiteiten kan een scala aan activiteiten omvatten. Voorwaarde is dat deze activiteit een relatie heeft met de arbeidsmarkt en/of het onderwijs. Denk bijvoorbeeld aan het geven van gastcolleges bij opleidingsinstituten, de sponsoring van een beroepsgerichte opleiding van iemand uit de doelgroep.
- Sociale inkoop kan dienstenaafname betreffen van:
 1. Een sociale werkvoorziening.
 2. Een sociale onderneming. Soms wordt als eis gesteld dat de sociale onderneming deelnemer moet zijn van de Code Sociale Ondernemingen of lid moet zijn van Social Enterprise NL.
 3. Een PSO-30+ gecertificeerde organisatie. Door middel van dit keurmerk laten deze organisaties zien dat ze minimaal 30% werknemers met een handicap of die kansarm zijn in dienst hebben. Indien niet gecertificeerd dient minimaal 30% van de werknemers van een dergelijke onderneming gehandicapt of kansarm te zijn, zie art. 20 lid 1 van de Aanbestedingsrichtlijn 2014/24).

Facturen met betrekking tot sociale inkoop kunnen dan soms voor 100% (in geval van een SW-bedrijf, Code Sociale Ondernemingen, PSO 30+) worden gedeclareerd, of voor 50% (indien sociale onderneming slechts lid is van Social Enterprise NL).

- Een opvallende invulling betreft de PSO-ladder. PSO staat voor Prestatieladder Socialer Ondernemen, een keurmerk ontwikkeld door TNO (Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek) en het wordt uitgegeven door PSO Nederland (www.pso-nederland.nl). In Noord-Oost Brabant geldt: indien een opdrachtnemer het landelijke keurmerk PSO trede 2 of hoger heeft, geldt dit als voldoende invulling van de social return en kan ontheffing van punt 14,15 of 16 worden verleend, met een maximum van 5%.

Voorbeeld uit Rotterdam: RIKX <https://rikxplatform.nl/>

Rikx is een innovatieve methode die de impact die sociaal ondernemers maken inzichtelijk maakt en omzet in een waarde (geld). De Rikx is een fictieve munteenheid, die uitdrukt wat de impact is van specifieke projecten van sociale ondernemingen. Een onafhankelijk team van experts beoordeelt de beoogde impact van projectvoorstellen op een aantal criteria (zoals bereik, duurzaamheid, complexiteit van de doelgroep). Ondernemers met een MVO beleid, of SROI verplichting kunnen via het kopen van Rikxen zinvol investeren in één van de projecten van de deelnemende sociaal ondernemers, die vervolgens impact maken met deze investering op de plaatsen waar dat het hardst nodig is.

Sociaal ondernemerschap als sleutel

Rikx is een systeeminnovatie, gebaseerd op economische theorie en de principes van vraag en aanbod in marktsystemen. Rikx kan dienen als aanvulling op de subsidieregelingen en Social Return-instrumenten die nu worden gebruikt.





8. Situatie in Schotland

Een volledige vergelijking met de Schotse aanbestedingspraktijk zat er in coronatijd helaas niet in. Toch kunnen we uit wetgeving en beleidsdocumenten uit Schotland wel leren dat 'het toepassen van sociale voorwaarden' breder uitgelegd kan worden dan wij in Nederland in ons social return beleid doen. Schotse 'Community Benefits' kunnen niet alleen betrekking hebben op 'arbeidsparticipatie', maar ook op gezondheid, welzijn in de wijk en dergelijke.

Waarom vergelijken met Schotland?

Om te verkennen of er lessen te leren zijn uit een vergelijking met het buitenland, hebben we een poging gedaan de situatie in Schotland rondom sociaal ondernemerschap en aanbestedingen te bestuderen. Schotland is wat dat betreft een interessant land, om verschillende redenen.

Rechtsvorm

In de eerste plaats kent het Verenigd Koninkrijk (inclusief Schotland) een speciale rechtsvorm voor sociale ondernemingen, de zogenaamde Community Interest Company (CIC). Een dergelijke onderneming is er in de eerste plaats voor een maatschappelijk doel en niet voor de aandeelhouders. Dat maatschappelijk doel moet ook in de statuten beschreven staan. Een CIC betaalt gewoon belasting, maar het voordeel van deze rechtsvorm is dat naar de buitenwereld in één oogopslag duidelijk is dat er sprake is van een onderneming met een maatschappelijk doel.

In tegenstelling tot andere Europese landen (Argyrou, 2017) kennen we in Nederland een dergelijke rechtsvorm nog niet. Op dit moment wordt er overigens in de Tweede Kamer wel uitgebreid gesproken over het instellen van een speciaal label, de BVm, ofwel een normale BV met een maatschappelijke doelstelling (Argyrou et al., 2020; Zillikens-Loos et al., 2020). De veronderstelling is dat een betere herkenbaarheid van sociale ondernemingen leidt tot een groei van deze sector, wat past bij de trend die de Nederlandse overheid heeft ingezet met haar beleid richting een meer inclusieve en circulaire samenleving.

We wilden dus graag in Schotland kijken wat de effecten zijn van het hebben van een speciale rechtsvorm voor sociale ondernemingen. Leidt dit inderdaad tot een betere herkenbaarheid en daardoor ook tot meer overheidsopdrachten voor sociale ondernemingen?

Ecosysteem rondom sociale ondernemingen

Schotland kent een sterke traditie van sociale ondernemingen. Uit de tweejaarlijkse monitor van Social Enterprise in Scotland¹⁸ bleek dat er in 2019 ruim 6.000 sociale ondernemingen actief waren in Schotland, dat is 25% meer dan in 2015. Er werken ruim 88.000 fte's in deze sector, en de jaaromzet is ruim 3 miljard Britse Pond op jaarbasis. Overigens wordt ruim 70% van die jaarlijkse omzet verdiend uit de markt, slechts 20% komt van overheidsfinanciering en subsidies. Kortom: het is een substantiële sector, waar rekening mee gehouden moet worden.

De Schotse regering investeert zelf ook in het ecosysteem rondom sociale ondernemingen, om er voor te zorgen dat de sector kan floreren.¹⁹ De overheid stimuleert bijvoorbeeld onderwijs in sociaal ondernemerschap (priority 1: stimulating social enterprise); organiseert business support en sociale financiering (priority 2: stronger organisations) en zet zich in om meer markt te creëren voor sociale ondernemers (priority 3).

Aanbestedingswetgeving

Net als in Nederland kunnen ook in Schotland sociale en milieuoverwegingen een rol spelen in aanbestedingsprocedures. Daar waar in Nederland de term 'social return' gebruikt wordt, is in Schotland de term 'community benefits' (CB) in zwang. Sinds de publicatie van de Community Benefits in Public Procurement Report²⁰ en de bijbehorende beleidsrichtlijnen in 2008, zijn CB in toenemende mate opgenomen in aanbestedingen. Met CB clauses in aanbestedingen zijn nationale en lokale resultaten bereikt op het gebied van inzetbaarheid, vaardigheden en gelijke behandeling, door te focussen op ondervertegenwoordigde groepen op de arbeidsmarkt.

Uiteraard geldt ook in Schotland dat CBs niet in alle aanbestedingen meegenomen kunnen worden, maar er zijn wel richtlijnen geschreven voor aanbestedende diensten om ze te helpen met het identificeren van relevante mogelijkheden.²¹

Met de komst van de Procurement Reform (Scotland) Act 2014²² is het toepassen van CB zelfs verplicht geworden voor aanbestedingen met een waarde van boven de 4 miljoen pond.

CB zijn in de wet als volgt gedefinieerd:

“For the purpose of this Act, a community benefit requirement is a contractual requirement imposed by a contracting authority –
(a) relating to –
(i) training and recruitment, or
(ii) the availability of sub-contracting opportunities, or
(b) which is otherwise intended to improve the economic, social or environmental wellbeing of the authority's area in a way additional to the main purpose of the contract in which the requirement is included.”

Uitzonderingen op deze verplichting zijn nog wel steeds mogelijk, maar dan moet de aanbestedende dienst motiveren waarom er in dit geval geen ruimte is voor het toepassen van CB-voorwaarden.

Het meest interessante aan deze definitie is natuurlijk dat ze ruimte laat voor de invulling van CBs op manieren die niet direct met arbeidsparticipatie te maken hebben. Training en recruitment worden weliswaar als eerste genoemd sub (a), maar met name de zinsnede sub (b) “intended to improve the economic, social or environmental well being of the authority's area” suggereert dat CBs ook ingevuld mogen worden met maatregelen die niet zozeer met arbeid te maken hebben, maar met welzijn in brede zin.

Lokaal Community Benefits beleid

We hebben willen nagaan hoe lokale overheden in Schotland die wettelijke omschrijving van CB in de praktijk heeft vormgegeven. Daartoe hebben we de hand kunnen leggen op een handleiding zoals gepubliceerd door Fife Council. Dit is de regio in Zuid-Oost Schotland, waar onder andere de plaatsen Kirkcaldy en St. Andrews liggen. Er zijn in heel Schotland in totaal 32 'councils', dit zijn lokale overheden die een regio beslaan, in omvang tussen onze gemeenten en provincies in. Fife Council bijvoorbeeld (de op twee na grootste council in Schotland) beslaat 1,325 km² (ter vergelijking: dat is de helft van de provincie Drenthe) en heeft ongeveer 380.000 inwoners.

¹⁸ Zie <https://socialenterprisecensus.org.uk/> voor het rapport over 2019.

¹⁹ <https://www.gov.scot/publications/scotlands-social-enterprise-strategy-2016-2026/> (laatst geraadpleegd 15 februari 2021)

²⁰ <https://www.gov.scot/publications/community-benefits-public-procurement/> (laatst geraadpleegd 15 februari 2021)

²¹ Procurement Reform (Scotland) Act 2014: statutory guidance (<https://www.gov.scot/publications/guidance-under-procurement-reform-scotland-act-2014/>) (laatst geraadpleegd 15 februari 2021)

²² <https://www.legislation.gov.uk/asp/2014/12/contents> (laatst geraadpleegd 15 februari 2021)

Some examples of community benefits are:²³

Opportunities for All is about ensuring that no-one is left behind. We aim to ensure that everyone can access opportunities in education, training, jobs and wider society, and have equal access to the support and advice they might need to support a fulfilling and decent life. Examples of community benefits that support Opportunities for All are noted in the table opposite but you may have your own innovative ideas that you feel are more relevant for your business to deliver as part of the contract.

- Participate in a local schools' career day
- Donate equipment or material to a local school
- Contribute to Community enhancement projects
- Support Social Enterprises and 3rd sector organisations –staff time to volunteer for example
- Offer supported training or work experience for people who are classed as furthest from the labour market
- Talks to students, school children and their families and community groups
- Support local school(s) to participate in enterprise/ STEM programmes

Thriving Places are safe, well designed and maintained places that promote wellbeing, where people are proud to be, and where they have access to the services and facilities they need at different stages of their lives Examples of community benefits that support Thriving Places are noted in the table opposite but you may have your own innovative ideas that you feel are more relevant for your business to deliver as part of the contract.

- Contribute to local environmental improvements
- Support tidy up projects – litter picking/graffiti removal etc
- Contribute to public art projects
- Sponsor a local group/team/club
- Engage in local zero waste/recycling projects
- Provide resources for community environmental initiatives
- Provide resource for improvements to local physical infrastructure

Inclusive Growth and Jobs: Growth in the local economy should benefit everyone.

It shouldn't pass people and places by. We will therefore focus on improving investment, growth and participation by businesses, people and communities, particularly in the Mid-Fife area. We aim to support businesses to grow and to make sure that communities benefit from new business investment. Examples of community benefits that support Inclusive Growth and Jobs are noted in the table opposite but you may have your own innovative ideas that you feel are more relevant for your business to deliver as part of the contract.

- Offer supported training/work experience for people who are classed as furthest from the labour market
- Work with local training providers to identify skills gaps and identify opportunities for training
- Provide business support to SME's, Social Enterprises /3rd sector organisations i.e accounting/ HR/ H&S advice etc)
- Offer Sub-contract opportunities to local SME's, Social Enterprises and the Third Sector
- Support local school(s) to participate in enterprise/STEM programmes
- Support skill development in supply chain opportunities to local SME's, Social Enterprises and the Voluntary Sector
- Job shadowing opportunities offered

Community Led Services means putting communities and service users at the heart of how we design services, building on the strengths and assets we have in our workforce and in our communities in order to deliver valued services. Examples of community benefits that support Community Led Services are noted in the table opposite but you may have your own innovative ideas that you feel are more relevant for your business to deliver as part of the contract.

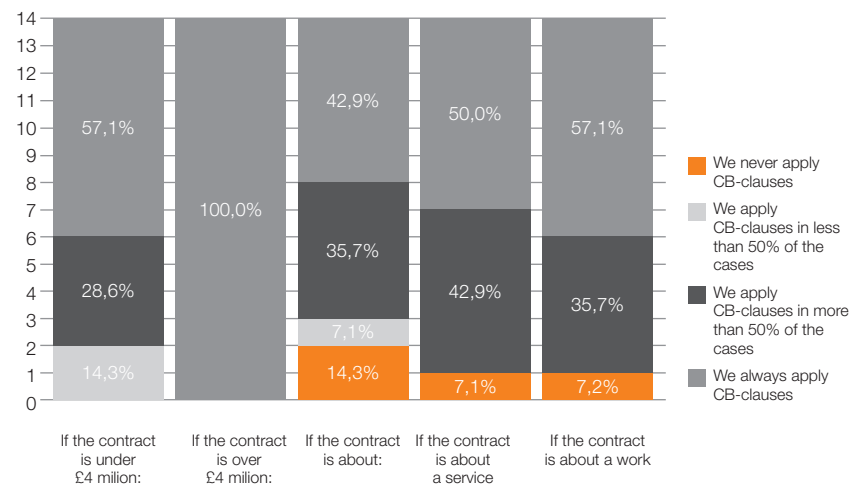
- Support local community events (Festivals/ 10K / fun days/ gala days etc)
- Promote and engage with community consultation
- Support projects which reduce social isolation/loneliness
- Support health promotion/wellness programmes, support groups, self-help programmes, free clinics and mobile clinics etc
- Serving on a community committee/board on work time

²³ Alternative Community Benefits: a guide for suppliers (Fife Council, 2019) <https://www.scottishcommunitiescan.org.uk/wp-content/uploads/2019/09/Fife-Council-Community-Benefit-Guide-for-procurement-partnerships.pdf> (laatst geraadpleegd 15 februari 2021)

Enquête

De wijze waarop Fife Council CBs in zijn brochure heeft toegelicht roept de vraag op of deze alternatieve manieren ook daadwerkelijk worden toegepast. Om hier meer zicht op te krijgen hebben we een korte digitale enquête afgenomen, onder 100 inkopers (procurement officers) van Schotse Councils. De respons op deze enquête was bijzonder teleurstellend, we hebben acht ingevulde vragenlijsten retour gekregen.

Uit die vragenlijsten kunnen we in elk geval afleiden dat in aanbestedingen boven de vier miljoen pond CB-voorwaarden altijd worden toegepast (zie figuur 6) en dat dit bij werken vaker zo is dan bij leveringen of diensten.



Figuur 6: toepassing van CB voorwaarden in Schotse aanbestedingen

Verder wordt in de enquête aangegeven dat CB-voorwaarden vooral als gunningscriterium wordt opgenomen (90% van de respondenten), en juist veel minder als bijzondere uitvoeringsvoorwaarde (40%). Dat is heel anders dan in Nederland, waar social return juist vooral als bijzondere uitvoeringsvoorwaarde wordt opgenomen.

CB-voorwaarden nemen verschillende vormen aan. Alle mogelijkheden die in de wet genoemd staan worden wel gebruikt, dus zowel de direct aan werk en training gerelateerde voorbeelden, als de overige categorieën (to improve the economic, social or environmental well being of the authority's area).

Er zijn door een paar respondenten voorbeelden gegeven van de wijze waarop CB-voorwaarden als gunningscriterium kunnen worden opgenomen. Zo kunnen in Fife Council bijdragen aan MatrixFife²⁴, een soort van sociale werkplaats die meubels maakt, als CBs in een aanbesteding worden opgevoerd. Een van de respondenten heeft uitgebreid voorbeelden gegeven van hoe CB-voorwaarden als gunningscriterium kunnen worden opgenomen.²⁵ De handleiding hiervoor is als bijlage bij dit rapport opgenomen.

Voorgenomen interviews

We hadden via de 100 inkopers bij Councils ook aan namen van contactpersonen willen komen voor het afnemen van enkele interviews. Geen van de respondenten gaf toestemming voor het (telefonisch) benaderen voor een verdiepend interview. Ook de Fife Council van wie we de brochure hadden gelezen en waar we via het eigen netwerk contact hadden gelegd, bleek niet in staat om interviews voor ons te organiseren. Door de corona-maatregelen heeft het praktijkonderzoek in Schotland derhalve helaas niet uitgevoerd kunnen worden. Reizen naar het Verenigd Koninkrijk was onmogelijk en ook telefonische interviews konden niet gerealiseerd worden. Mijn contactpersonen waren dermate druk met dagelijkse perikelen, dat ze voor interviews geen ruimte hebben kunnen maken.

Niet alleen met de aanbestedende diensten, maar ook met sociaal ondernemers hadden we willen praten, om te horen of ze voordelen ervaren van het Schotse beleid (rechtsvorm, ecosysteem, wetgeving). Ook hadden we willen informeren wat hun ervaringen zijn met het CB-beleid: hoe wordt het toegepast, hoe wordt CB gemonitord en geëvalueerd, speelt social impact meting hierin een rol of wordt er (net als in Nederland) alleen op cijfers en euro's (of liever gezegd: ponden) gerapporteerd? Kortom: er ligt nog genoeg om nader uit te zoeken in een vervolgstudie. Hopelijk zijn hier na coronatijd weer mogelijkheden voor.

²⁴ <http://matrixfife.org.uk/our-workforce/>

²⁵ <https://intranet.west-dunbarton.gov.uk/supply-distribution-and-property/procurement/regulations-policy-strategy-and-guidance/>



9. Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

Dit project is er op gericht geweest de toepassing van sociale voorwaarden in gemeentelijke aanbestedingen te bestuderen, met als uiteindelijk doel om de social impact van die aanbestedingen te vergroten. Daartoe hebben we naar juridische mogelijkheden gekeken, naar de toepassing hiervan in de praktijk en naar de ‘community benefits’ voorwaarden zoals die in Schotse aanbestedingen gehanteerd worden.

Juridische mogelijkheden

In de eerste plaats hebben we in hoofdstuk 3 gekeken naar de juridische mogelijkheden die de aanbestedingswetgeving biedt voor het opnemen van sociale voorwaarden in aanbestedingen. Die blijken er talloos te zijn, in alle fasen van een aanbesteding. Kleine aanbestedingen (onderhands) bieden bij uitstek mogelijkheden voor (lokale) sociale ondernemers, maar ook in grote (Europese) aanbestedingen is er volop ruimte voor het opnemen van sociale voorwaarden. Zo mag er een voorbehoud gemaakt worden voor sociale ondernemingen (en sociale werkvoorziening); een opdracht mag in percelen opgedeeld worden, waarbij een kleine perceel één-op-één aan een (sociale) ondernemer gegund kan worden; sociale voorwaarden kunnen als eis, als bijzondere uitvoeringsvoorwaarde of als gunningscriterium opgenomen worden.

Toepassing sociale voorwaarden

Vervolgens hebben we met een enquête (hoofdstuk 4), een analyse van dossiers op TenderNed (hoofdstuk 5), verdiepende interviews (hoofdstuk 6) en documentanalyse (hoofdstuk 7) onderzocht op welke wijze en in welke mate gemeenten gebruik maken van de wettelijke mogelijkheden voor het stellen van sociale voorwaarden in aanbestedingen. In zijn algemeenheid kunnen we stellen dat er nog te weinig gebruik gemaakt wordt van die mogelijkheden. Gemeenten stellen in slechts 50% van de op TenderNed gepubliceerde aanbestedingen sociale voorwaarden. Bovendien is er weinig variatie in de toepassing: meestal wordt social return als contractuele voorwaarde opgenomen. Het meest voorkomend is dat 5% van de aanneemsom (of 2% bij een arbeidsextensieve opdracht) besteed moet worden aan social return. De posten waarmee een opdrachtnemer de social return verplichting kan invullen zijn veelal neergelegd in een bouwblokkenmethode en kunnen betrekking hebben op het in dienst nemen van werkloze werkzoekenden; het creëren van werkervaringsplaatsen of stages; of overig, zoals inkoop bij sociale ondernemingen.

(H)erkenning sociale ondernemingen

Het feit dat er nog zo weinig gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om een voorbehoud te maken voor sociale ondernemingen, of bij onderhandse aanbestedingen voorrang te geven aan (lokale) sociale ondernemingen, heeft onder andere te maken met de (h)erkenning van sociale ondernemingen. Sommige regio's hebben in hun uitvoeringsregels social return opgenomen wanneer een sociale onderneming in aanmerking komt voor het meetellen in de social return verplichting. Dan moet een sociale onderneming bijvoorbeeld lid zijn van Social Enterprise NL of geregistreerd zijn bij de Code Sociaal Ondernemen. Het eisen van een certificaat, zoals het PSO30 plus certificaat, is voor gemeenten aantrekkelijk (want objectief), maar tegelijkertijd ook riskant, want aanbestedingsrechtelijk gezien mag een gemeenten nooit een certificaat eisen zonder tegelijkertijd ook een equivalent te accepteren (Schofaerts, 2015). In de nieuwe wetgeving van 2016 is dat overigens veranderd: er mag een keurmerk gevraagd worden, maar als een ondernemer op andere manier kan aantonen aan de door het keurmerk gestelde eisen te voldoen, dan moet hij ook mee kunnen dingen.

Nu wordt er in de landelijke politiek op dit moment gewerkt aan het instellen van een speciale rechtsvorm voor sociale ondernemingen, de zogenaamde maatschappelijke BV (BVM). Zie bijvoorbeeld Argyrou, 2017; Argyrou, 2020 en Zillikens-Loos, 2020. De toekomst zal moeten uitwijzen of dit helpt om meer opdrachten aan sociale ondernemingen te gunnen.

Onderhandse aanbestedingen en onderaannemerschap

Gemeenten kunnen met hun aanbestedingen meer social impact maken dan ze nu al doen. Dit kan door ook bij kleine opdrachten, die vaak zonder inmenging van social return coördinatoren worden verstrekt, sociale voorwaarden te stellen. Opdrachtgevers/budgethouders binnen gemeenten zijn vaak niet op de hoogte van de mogelijkheid om kleine opdrachten aan sociale ondernemingen te gunnen en bovendien kennen ze die ook niet zo goed. Gemeenten kunnen dan ook op twee manieren werken aan de informatievoorziening op dit gebied. In de eerste plaats kunnen ze opdrachtgevers en budgethouders wijzen op deze wettelijke mogelijkheid. Sterker, het kan in beleid opgenomen worden dat opdrachten tot een bepaald bedrag ingekocht moeten worden bij sociale ondernemingen. In de tweede plaats kunnen gemeenten een lijst aanleggen van sociale ondernemingen in de gemeente, met een overzicht van hun aanbod.

Waar verder ruimte voor verbetering zit, is in samenwerking tussen reguliere en sociale ondernemingen (bij grote aanbestedingen) waarbij reguliere bedrijven dan weer inkopen bij een sociale onderneming (in de supply chain) (Barraket & Loosemore, 2018).

Creatieve invulling social return

De trend om creatieve invullingen van social return verplichtingen te zoeken zal waarschijnlijk doorzetten. We zien hier en daar social return toepassingen die over een ander impactgebied dan arbeidsparticipatie gaan, zoals sociale cohesie in een wijk, of gezondheidsbevordering van ouderen. De aanbestedingswetgeving zegt nergens dat 'maatschappelijke waarde' beperkt zou moeten zijn tot arbeidsparticipatie alléén, het is de invulling die wij er in Nederland aan hebben gegeven met ons 'social return beleid'. We hebben gezien dat in een land als Schotland 'community benefits' in brede zin wordt uitgelegd. CB-voorwaarden in aanbestedingen kunnen op allerlei mogelijke manieren worden ingevuld, (zie hoofdstuk 8). En wat in Schotland kan (wat dus vóór de Brexit ook paste binnen de EU-regels) kan in principe hier in NL ook. We hoeven niet het braafste jongetje van Europa te zijn.

Nu hebben de interviews grotendeels plaats gehad in 2019 en het is best mogelijk dat onder invloed van de coronacrisis de situatie weer verandert. Er ontstaat weer meer werkloosheid en het wordt daarmee wellicht makkelijker om een social return verplichting weer op de traditionele manier in te vullen, namelijk met



het creëren van een tijdelijke werkplek voor iemand ‘uit de kaartenbak’. Dat zou dramatische gevolgen kunnen hebben voor de mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, die niet direct in te zetten zijn op projecten. Als er via social return niet meer geïnvesteerd wordt in het werkfit maken van deze groep aan de onderkant van de arbeidsmarkt, dan moeten we met zijn allen zorgen dat er andere middelen beschikbaar komen.

Tot slot

Kortom: met dit project hebben we hopelijk laten zien dat er allerlei manieren zijn om social impact te maken met aanbestedingen, groot en klein. We roepen gemeenten dan ook op om, nog meer dan nu al het geval is, gebruik te maken van de mogelijkheden die er zijn om social impact te maken met hun aanbestedingen. Sociale ondernemingen kunnen zeker een rol spelen in het creëren van impact, maar laten we vooral niet vergeten dat ook reguliere ondernemingen heel veel impact kunnen maken. Het ultieme streven zou moeten zijn dat alle ondernemingen in meer of mindere mate sociaal zijn en bijdragen aan een betere samenleving. Maar tot die tijd is het nodig om sociaal ondernemerschap te stimuleren, tot op zekere hoogte voorrang te verlenen en te koesteren, omdat zij een belangrijke impact hebben op mensen die moeilijk toegang krijgen tot de arbeidsmarkt.

En met dit project roepen we opnieuw op om het monitoren van de toepassing van sociale voorwaarden in aanbestedingen een slag verder te brengen. Laten we in de monitoring meer zichtbaar gaan maken dan louter aantallen gecreëerde werkplekken of stages, of aan social return bestede bedragen. Laten we zichtbaar maken wat het hebben van werk doet voor de mensen die de kans krijgen om aan het werk te gaan binnen een aanbestede opdracht en wat dit uiteindelijk voor de samenleving oplevert.

Literatuurlijst

- Argyrou, A. (2017) Providing social enterprises with better access to public procurement: the development of supportive legal frameworks. *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, 3, 310-324.
- Argyrou, A.; Bolhuis, A.; de Draaijer, A.; Cuijpers, C.; Dekter, F.; Lambooy, T. (2020) Stimuleren van (h)erkenning van sociale ondernemingen. Den Haag: KPMG & Nyenrode Universiteit.
- Barraket, J. & Loosemore, M. (2018) Co-creating social value through cross-sector collaboration between social enterprises and the construction industry. *Construction Management and Economics*, 36, no. 7, 394-408.
- Den Hoedt, M.C.J., Schofaerts, K. & Turmel, D. (2014) Evaluatie implementatie social return rijksoverheid. Den Haag: Ipso Facto Beleidsonderzoek.
- Europese Commissie (2011) *Buying Social. A Guide to Taking Account of Social Considerations in Public Procurement*. Luxemburg: Publications Office of the European Union.
- Europese Commissie (2015) *A map of social enterprises and their eco-systems in Europe. Synthesis Report*. Luxemburg: Publications Office of the European Union.
- Essers, M.J.J.M. & Lombert, C.A.M. (2017) *Aanbestedingsrecht voor overheden. Naar een maatschappelijk verantwoord aanbestedingsbeleid*. Deventer: Vakmedianet.
- KplusV (2018) *Meer impact met sociaal ondernemerschap. Roadmap voor gemeenten*. Ede: stedennetwerk G40.
- Kreeft, L. (2020) *Social return bij aanbesteden*. Groningen: Hanzehogeschool Groningen (bachelorscriptie HBO Rechten).
- Manunza, E.R.; Bouwman, G.; Lohmann, W.M. (2015) *Juridisch leaflet Maatschappelijk Aanbesteden: Juridische mogelijkheden om de kracht van de samenleving te benutten bij aanbestedingen*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties
- Nagel, J. (2019) *Herijking social return Utrecht*. Utrecht: gemeente Utrecht.
- Nijenhuis, G. (2013) *Social return in de grond-, weg- en waterbouwsector regio Oost*. Werk aan de weg voor social return. Apeldoorn: Bouwend Nederland.
- Oden, P.; van Orden, C.; Beukema, L. (red.) (2021) *Social Impact Beloond! Ontwerpgericht onderzoek naar instrumenten die de impact van sociale mkb bedrijven zichtbaar maken aan inkopers*. Groningen: Hanzehogeschool Groningen
- Pirvu, D. & Clipici, E. (2016) Social Enterprises and the EU's Public Procurement Market. *Voluntas*, 27, 1611-1637.
- Schofaerts, K. (2015) Het gebruik van certificaten om social return aan te tonen. *Tender Nieuwsbrief*, juli 2015, 7-8.
- Social Enterprise NL (2018) *De Social Enterprise Monitor 2018*. Amsterdam: Social Enterprise NL.
- Social Enterprise NL (2020) *Social Enterprise Monitor 2020*. Amsterdam: Social Enterprise NL.
- Sutherland, V.; McTier, A.; Glass, A.; McGregor, A. (2015) *Analysis of the Impact and Value of Community Benefit Clauses in Procurement. Final Report*. Glasgow: University of Glasgow, Training and Employment Research Unit.

Zillikens-Loos, M.J.L.A.M.; Crul, Q.M.J.A.; Schriemer, T.A. (2020) De maatschappelijke onderneming en haar (nieuwe) juridische jas. *Maandblad voor Ondernemingsrecht*, 8-9.

Bijlage 1: Geïnterviewde organisaties

Tijdens het vooronderzoek:

- Breedweer
- Code Sociaal Ondernemen
- De Omslag
- Donkergroen
- Gemeente Groningen
- Interpactum
- Jan van der Ploeg
- Kim Schofaerts
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- Pianoo
- Platform 31
- Social Enterprise NL
- Werkpro

Gemeenten over de toepassing van social return (hoofdstuk 6):

- Amersfoort
- Amsterdam
- Arnhem
- Coevorden
- Groningen
- Leeuwarden
- Leiden
- Maastricht
- Meijerijstad
- Oldambt
- Rotterdam
- Utrecht
- Zwolle

Overig:

- Provincie Overijssel

Bijlage 2: Topic list voor de interviews met gemeenten

- Check op coalitieakkoord en inkoopbeleid: wat staat er precies in over social impact/sociale voorwaarden?
- Organisatie/positionering inkoop en social return binnen de gemeente
- Drie voorbeelden van succesvolle aanbestedingen waar sociale voorwaarden zijn gesteld: waarom kiezen jullie deze, wat maakt ze succesvol?
- Welke van de juridische mogelijkheden gebruiken jullie om (meer) social impact te maken:
 - Marktconsultatie
 - Voorbehoud sociale ondernemingen
 - Geschiktheidseisen
 - Gunningscriteria
 - Contractuele voorwaarden
 - Onderaannemerschap
 - Percelenregeling
 - Onderhandse aanbestedingen
 - Andere...
- Eigen ervaringen: wat gaat goed, wat kan beter?
- Ervaringen van ondernemers: wat gaat goed, wat kan beter?
- Te verwachten ontwikkelingen op dit gebied?
- Andere initiatieven voor het bereiken van de maatschappelijke doelstellingen uit het coalitieakkoord (buiten inkoop)?
- W.v.t.t.k.

Bijlage 3: Social Benefits Questionnaire (West-Dunbarton)

Social benefits are a key component in maximising social, economic, and environmental benefits. The key principles of including social benefits within contracts are to ensure they are proportionate, deliverable and relevant to that contract. Contract opportunities will specify from the outset, the minimum number of points required to receive maximum marks during the social benefits response evaluation (see Table 1).

A range of social benefits classifications has been created, each with a pre-set points value (see Table 2). Suppliers will then have the flexibility to offer a mix of social benefits that suits their organisational size and operational capacity and the supplier’s responses will be carried forward in to the Contract and Supplier Management process (see Table 3).

Social benefits commitments must be delivered or initiated within 12 months of contract award and will be monitored, throughout the lifetime of the contract.

Table 1: Total estimated contract value and associated points allocation:

Total estimated contract value including extensions	Social Benefit points required to achieve maximum marks during evaluation
£50,000 - £99,999	5
£100,000 - £149,999	10
£150,000 - £199,999	15
£200,000 - £249,999	20
£250,000 - £299,999	25
£300,000 - £349,999	30
£350,000 - £399,999	35
£400,000 - £449,999	40
£450,000 - £499,999	45
£500,000 - £999,999	50
£1M - £1,999,999	60
£2M - £3M	70
£3M - £4M	80
£4M.....	Additional 10 points each £1M threshold thereafter.

Table 2: Social benefits classification and associated points value

Social Benefits Classification	Description	Definition	Social Benefits Points per commitment
Employment, Skills and Training	Recruit member of staff from within the West Dunbartonshire geographical area.	The minimum requirement is to provide a full or part time post that is salaried for duration of at least 12 months. The post must not be a zero hours contract, and have defined and contracted hours and be offered to someone that is a resident of West Dunbartonshire and is either currently unemployed / underemployed, or is a development position.	25
	Offer a new registered apprenticeship to a resident of the West Dunbartonshire geographical area.	The apprenticeship must be recognised by www.apprenticeships.scot and be coordinated through Working4U.	10
	Deliver quarterly workshops, covering career skills, mock interviews etc., within a school or community learning environment.	The minimum requirement is to deliver 1 workshop of a minimum of 3 hour duration per quarter for the contract duration. The workshops should be delivered in coordination with the Education, Learning & Attainment and Working4U.	10
	Facilitate quarterly work experience opportunities covering a range of work based skills.	The minimum requirement is to deliver 1 work experience episode of work experience per quarter for the contract duration. The work experience must be for at least 1 student or unemployed person, lasting for at least one 35 hour week.	5
	Use of West Dunbartonshire based organisations for sub-contracting opportunities.	The sub-contract must be as a result of this contract, and can't be a pre-existing arrangement. The sub-contract can be for works, goods and/or services.	20
	Any other measurable and committed support for local small and medium sized enterprises (SME) as part of this contract.	The support must be measurable in that the SME agrees that the support is useful and can be confirmed by the SME when received. For example, quicker payment terms where they SME are an existing supplier.	5
	Any other measurable and committed support for local Third Sector organisation(s) as part of this contract.	The support must be measurable in that the organisation agrees that the support is useful and can be confirmed by the Third Sector organisation when received. For example, mentoring training for all supplier staff involved in the contract.	5
	Any other measurable and committed support for local Supported Businesses as part of this contract.	The support must be measurable in that the Supported Business agrees that the support is useful and can be confirmed by the supported Business when received. For example, ordering supplies from a Supported Business.	5
	Any other measurable and committed support for local community benefits as part of this contract.	The support must be measurable in that the organisation agrees that the support is useful and can be confirmed by the community organisation when received.	5

Social Benefits Classification	Description	Definition	Social Benefits Points per commitment
Health and Wellbeing	Donation of goods (food, toiletries, etc.) to local food-share scheme.	A minimum of £300 per £100,000 annual contract value for each year of the contract.	5
	Donation of money to the Community Fund to provide support for victims of domestic abuse.	A minimum of £300 per £100,000 annual contract value for each year of the contract.	5
	Sponsoring a charity that promotes physical or mental health or wellbeing.	A minimum of £300 per £100,000 annual contract value for each year of the contract.	5
Communities	Donations of materials to support a local community project.	A minimum of £300 per £100,000 annual contract value for each year of the contract.	5
	Donation of labour to support a local community project.	A minimum of 2 persons for 1 day or 1 person for 2 days, per £100,000 annual contract value for each year for the duration of the contract.	5
	Providing volunteers to support a local community project.	A minimum of 2 persons for 1 day or 1 person for 2 days, per £100,000 annual contract value for each year for the duration of the contract.	5
	Sponsorship of a local sports team.	A minimum of 1 year of sponsorship is required, thereafter continual sponsorship of the team for the duration of the contract.	5
Security and Crime	Deliver quarterly mentoring sessions to West Dunbartonshire residents to remove barriers to work of those most likely to reoffend.	The minimum requirement is to deliver 1 mentoring session per quarter for the contract duration. The sessions should be delivered in coordination with Council services such as Working4U or Health & Social Care Partnership or Police Scotland.	5
Fairly and Ethically Traded	Any measurable and committed support for fair and ethically traded Goods / Services / Works as part of this contract.	As a minimum, demonstrate that there has been committed and measurable support. This could include use of Fairtrade products, eliminating low cost exploitatively sourced products in the supply chain, use of sustainably sourced materials such as wood.	5
Equality	Any measurable and committed support to the equality agenda as part of this contract.	As a minimum, demonstrate that there has been committed and measurable support to promoting equalities in the supply chain involved with this contract.	5
Fair Work	Any measurable and committed support to the fair work practices for workers (including any agency or sub-contractor workers) engaged in the delivery of this contract.	Demonstrate that Scottish Living Wage is paid as a minimum, and that agency and permanent staff are treated equally.	5

Social Benefits Classification	Description	Definition	Social Benefits Points per commitment
Environment / Community benefits board.	Supporting environmental regeneration, such as re-development of old quarry or brown belt areas.	This will be contract specific. Buyer to contract relevant service to determine the specific initiatives for the tender.	10
	Supporting environmental educational projects in schools such as tree or woodland planting or educational packs.	This will be contract specific. Buyer to contract relevant departments to determine the specific initiatives for the tender.	10
	Community operated transport which helps reduce CO2 emissions or carbon footprint.	As a minimum this should be the provision of 1 minibus hire for a community or school event, and a subsequent 1 per year for the duration of the contract.	10
	Supporting the reduction of non-recyclable materials throughout the West Dunbartonshire area.	This will be contract specific. Buyer to contract relevant service to determine the specific initiatives for the tender.	10
	Uplifting the same amount of plastic from the Council as you have delivered and recycle the plastic in a sustainable way.	This will be contract specific. Buyer to contract relevant services to determine the specific initiatives for the tender.	5

Bijlage 4: Onderzoeksopbrengsten

Presentaties

- Sociale voorwaarden in aanbestedingen: beleid en toepassing, MVI-congres, 8 december 2020 (online)
- Sociaal aanbesteden, HRM-congres 6 november 2020 (online)
- Sociaal inkopen, 2 juli 2020, Sunny Selwerd, Groningen
- Behoeftedonderzoek impact ondernemingen Groningen, 24 februari 2020, Gemeente Groningen, dienst ROEZ
- Social entrepreneurship: een nieuwe Rijnlandse praktijk om economische en sociale doelen te verbinden? 5 Nov 2019, Rijnland Instituut Symposium : Human Capital
- Meten van social impact, 15 Oct 2019, Impact avondcolleges: avondcollege #4: het zakelijke aspect, Groningen, Netherlands
- Social impact: bruikbaar in aanbestedingen? 16 Sep 2019, Belastingdienst, Den Haag
- Impactmeting, 1 Jul 2019, Proeftuin sociaal inkopen Noord-Brabant - module 5: Impactmeting, Veghel
- Buying social: practice in Dutch local authorities, 27 Jun 2019, 7th EMES International Research Conference on Social Enterprise: Sustainable development through social enterprise, co-operative and voluntary action, Sheffield, United Kingdom
- Sociaal inkopen: onderzoek naar praktijk in gemeenten, 13 Jun 2019, Buying for Social Impact: from idea to reality, Amsterdam
- Inkopen met impact, 28 Mar 2019, PI Veenhuizen
- Enquête sociaal inkopen, 14 Mar 2019, bijeenkomst Kenniskring Social Return, Amersfoort
- Impactmeting in Noord-Nederlands MKB, 22 Jan 2019, Het Impactpad (Platform 31), The Hague, Netherlands
- Social return en impactmeting, 20 Nov 2018, Social Return: echt well, Rotterdam

Publicaties

- Oden, P., van Orden, C. Y. D., Beukema, L., Boersma-de Jong, M. F., Geling, K., van Lieshout, H., & Scholing, A. (2021). *Social impact beloond! Ontwerpgericht onderzoek naar instrumenten die de impact van sociale mkb-bedrijven zichtbaar maken aan inkopers*. Groningen: Hanzehogeschool Groningen.
- Wennekes, J. W., & van Orden, C. Y. D. (2020). *Routekaart voor een effectief impact-ecosysteem*. Groningen: Impact Noord.
- Van Orden, C. Y. D., & Wennekes, J. W. (2020). *Monitor Groningse Impactondernemingen 2020*. Groningen: Hanzehogeschool Groningen.
- Van Orden, C. & Kreeft, L. (2020) Social return in aanbestedingen. De cijfers van 2019. *DEAL!*, oktober 2020, p. 32-35
- Van Orden, C. Y. D., Beukema, L., & Gudden, T. (2020). HRM: afkijken bij sociale ondernemingen?. Web publication/site, *Sociaalweb*. Retrieved from <https://www.sociaalweb.nl/blogs/hrm-afkijken-bij-sociale-ondernemingen>
- Van Orden, C. Y. D. (2019). Kansen social return onbenut. *DEAL! : over de kunst van het inkopen*, 2019 (oktober), 44-46.
- Van Orden, C. Y. D., Irosemito, M., & Teesink, F. (2019). Wat breng je in beeld als maatschappelijke impact? het Impactpad toegepast. *Sociaal bestek*, 2019 (juni), 38-41.
- Van Orden, C. Y. D. (2019). Impact meten: de toekomst van maatschappelijke ondersteuning. In *Groningse Ondernemers Challenge: Ondernemers in actie in het sociaal domein*. Groningen: Buro Bries.
- Van Orden, C. Y. D., Wennekes, J. W., van Kampen, H., & van Leeuwen, N. (2018). Sociale ondernemingen in Noord-Nederland: een verkenning: onderzoek naar belemmeringen en ondersteuningsbehoefte. *Sociaal bestek*, (februari), 6-10.
- Wennekes, J. W., van Orden, C. Y. D., & van Lieshout, H. (2018, Jan). *Sociaal ondernemerschap in Noord-Nederland*. Groningen: Buro Bries.



**Hanzehogeschool
Groningen**
University of Applied Sciences